



Núcleo de Meio Ambiente
Universidade Federal do Pará
Rua Augusto Corrêa, 01, Guamá
Belém, Pará, Brasil
<https://periodicos.ufpa.br/index.php/agroecossistemas>

Etiane Souza Silva

Universidade Federal do Pará
etianesaraff@hotmail.com

Maria do Socorro Almeida Flores

Universidade Federal do Pará
saflores@ufpa.br

Christian Nunes da Silva

Universidade Federal do Pará
cnsgeo@yahoo.com.br

Aquiles Vasconcelos Simões

Universidade Federal do Pará
moinayunah@gmail.com

Cláudia Cristina Lima Marçal

Universidade Federal do Pará
claudia.marcal@ymail.com

O DESAFIO DA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA ZONA COSTEIRA AMAZÔNICA: UM MOSAICO COMO PROPOSTA NO MUNICÍPIO DE MARACANÃ, PARÁ

RESUMO: O estudo faz uma análise sobre a possibilidade de um modelo de gestão em quatro Unidades de Conservação da Natureza (UC), criadas na mesorregião do nordeste paraense no município de Maracanã (Reserva Extrativista Marinha Maracanã, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Campo das Mangabas, Refúgio de Vida Silvestre Padre Sérgio Tonetto e Área de Proteção Ambiental Algodual-Maiandeuá). Questiona, se a proposta de uma gestão em mosaico pode representar um avanço do ponto de vista da gestão ambiental e comunitária dos recursos naturais multi-utilizados. A metodologia é baseada em abordagem qualitativa, de caráter analítico e exploratório, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, para um levantamento de material teórico-conceitual e normativo, tendo a teoria de ação pública como suporte teórico. Quanto aos resultados, mostrou-se a viabilidade da proposta de mosaico com a necessidade de repensar o modelo atualmente aplicado para adaptar a gestão das UC na realidade local, considerando a ação dos atores internos e externos no processo, inferindo que são grandes os desafios para que se efetive a gestão do território a partir da perspectiva de mosaicos, em Maracanã.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Governança, Política e ação pública, Áreas Protegidas.

Recebido em: 2021-03-17
Avaliado em: 2021-09-29
Aceito em: 2021-10-15

THE CHALLENGE OF CONSERVATION UNITS MANAGEMENT IN THE AMAZON COASTAL ZONE: A MOSAIC WITH A PROPOSAL IN THE CITY OF MARACANÃ - STATE OF PARÁ, BRAZIL

ABSTRACT: The study analyzes the possibility of a management model of Conservation Units (CU), in four CUs, created in the mesoregion of the Northeast of Pará, (Maracanã Extractivist Reserve Marine, Campo das Mangabas, Sustainable Development Reserve, Refúgio de Vida Silvestre Fr. Sérgio Tonetto and APA-Algodoal-Maiandeuá). It is questioned if the proposal can represent an advance from the point of view of environmental and community management of multi-used resources. The methodology is based on a qualitative, analytical and exploratory approach, through documentary and bibliographic research, for a survey of theoretical-conceptual and normative material, with the theory of public action as theoretical support. About the results, the feasibility of the mosaic proposal was showed, with the necessity to rethink the model currently applied to adapt the management of CU to the local reality, within the perspective of mobilization of internal and external actors, since as that the challenges are great for the management of the territory from the perspective of mosaics in Maracanã.

KEYWORDS: Governance System, Public policy and action, Protected Areas.

EL RETO DE LA GESTIÓN DE UNIDADES DE CONSERVACIÓN EN LA ZONA COSTERA AMAZONIDA: UN MOSAICO CON PROPUESTA EN EL MUNICIPIO DE MARACANÁ, PARÁ

RESUMEN: El estudio analiza la posibilidad de un modelo de gestión en cuatro unidades de conservación de la naturaleza (UC), creadas en la mesorregión del Nordeste de Pará, (Reserva Extractivista Marina Maracanã, Reserva de Desarrollo Sostenible Campo de Mangabas, Refugio de Vida Salvaje Padre Sergio Tonetto y Área de Protección Ambiental Algodoal-Maiandeuá). Se cuestiona si la propuesta de una gestión en mosaicos puede representar un avance desde el punto de vista de la gestión ambiental y comunitaria de los recursos multi-utilizados. La metodología se basa en un enfoque cualitativo, de carácter analítico y exploratorio, a través de la investigación documental y bibliográfica, para un levantamiento de material teórico-conceptual y normativo, con la teoría de la acción pública como soporte teórico. En cuanto a los resultados, se demostró la viabilidad de la propuesta del mosaico, con la necesidad de repensar el modelo actualmente aplicado para adecuar la gestión de las UC a la realidad local, considerando la acción de los actores internos y externos en

el proceso, infiriendo que son grandes los desafíos para que se efectúe la gestión del territorio desde la perspectiva de mosaicos en Maracaná.

PALABRAS CLAVES: Sistema de gobernanza; Política y acción públicas; Areas protegidas.

INTRODUÇÃO

O modelo de civilização pautado na industrialização, mecanização da agricultura, uso intensivo de agrotóxico e a exploração irracional dos recursos naturais, em especial dos não renováveis, tem motivado tensões e provocado conflitos humanos que tem prevalecido no mundo (LEITE, 2016). Todavia, conforme ROCHA et al. (2020) ressalta, nos últimos vinte anos, há um processo de rediscussão e, em certa medida, de retomada do papel do Estado como planejador, fomentador e articulador das políticas de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, tais políticas devem levar, necessariamente, uma proposta de ordenamento territorial que primasse por mitigar práticas predatórias ao meio ambiente. Nesse sentido, o uso consciente do meio ambiente deve ter como agente a própria sociedade que faz uso deste,

com a profícua finalidade de permitir que as futuras gerações possam dispor deste meio, já que o mesmo é visto como imprescindível a vivência social (ALBUQUERQUE et al., 2021).

Segundo Fonseca (2015), no Brasil, essa discussão é pertinente, dado que no território nacional manifestam-se algumas das contradições que envolvem demandas conjunturais por: crescimento econômico, proteção do meio ambiente e por um desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, nas últimas décadas, o governo brasileiro vem construindo uma estratégia para conciliar a conservação e proteção dos seus biomas com o desenvolvimento humano, que se apoiou em grande parte em um quadro legislativo específico, através da criação e implantação de Unidades de Conservação (UC), da demarcação e homologação das Terras Indígenas as diferentes modalidades de

Assentamentos da Reforma Agrária (COSTA et al., 2018).

Assim, dada à realidade brasileira e a trajetória que as políticas públicas vêm sendo implementadas, se faz necessário pensar um processo de políticas que leve em conta as especificidades regionais da zona costeira no território amazônico, pois sua ocupação que raramente é acompanhada de um planejamento impulsiona problemas relacionados à restrição direta ou indireta do acesso a espaços destinados às coletividades, conforme é mostrado no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - Lei Federal nº 7.661/1988 (SOUZA et al., 2016).

Diante disso, propõe-se analisar a gestão de Unidades de Conservação à luz da perspectiva proposta por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, apresentada no livro *Sociologia da Ação Pública* (2012a). Nesta obra os autores debatem sobre o processo de implementação das políticas públicas e partem do propósito de que analisá-la significa interessar-se pela forma que um programa público é apropriado, e não apenas pela forma como é concebido e estruturado.

Neste cenário, a importância de analisar como o modelo de gestão para unidades de conservação tem sido implementado, surge de maneira fundamental e pontual, visto que, a noção de “movimento ambientalista” tem sido evocada, no Brasil, para designar um espaço social de circulação de discursos e práticas associados à “proteção ambiental”, configurando uma nebulosa associativa formada por um conjunto diversificado de organizações com diferentes graus de estruturação formal, desde ONG e representações de entidades ambientalistas internacionais a seções “ambientais” de organizações não especificamente “ambientais” e grupos de base com existência associada a conjunturas específicas (ACSELRAD, 2010).

Assim, em 1988, a Constituição Federal Brasileira inaugura no artigo 225 o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, à saber: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras

gerações". Com efeito, segundo Leite (2016) ao poder público coube à responsabilidade de criar mecanismos e instrumentos para concretizar a prescrição legal.

Neste sentido, para instrumentalizar a gestão de espaços territoriais especialmente protegidos, foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual representa o atendimento detalhado de uma política pública voltada à gestão, conservação e preservação dos recursos naturais, propõe a organização das UC em grupos de proteção integral e de uso sustentável, contendo as categorias, previamente definidas, de acordo com seus objetivos, usos, características e especificidades.

A política estabelecida pela SNUC (BRASIL, 2000), prevê a gestão integrada do conjunto de UC, mesmo que de categorias diversas, limítrofes ou próximas, de forma obrigatória, na forma de mosaico, com o objetivo de assegurar a proteção e a valorização da sociobiodiversidade e a sustentabilidade

do desenvolvimento no contexto regional, essa forma proposta foi regulamentada em 2002. Segundo Pereira e Loureiro (2014), os Mosaicos de Unidades de Conservação se perfazem como instrumentos de gestão integrada e participativa, que têm a intenção de ampliar os limites da proteção dos limites geográficos das UC.

Ressalte-se que a ocorrências de várias UC limítrofes, próximas, justapostas ou sobrepostas, somando-se ou não a outras áreas protegidas públicas ou privadas, no mesmo espaço geográfico caracterizando na forma de mosaico, segundo a letra do art. 26 da lei do SNUC, fica determinado a gestão do conjunto de forma integrada e participativa na forma de mosaico, pois o legislador usou o verbo deverá, o que impõe uma obrigação ao poder público responsável e não uma faculdade, que poderia ocorrer se ele tivesse usado o verbo poderá.

Diante disso, um mosaico é um conjunto de áreas protegidas cuja gestão é feita de maneira integrada e participativa, se constituindo em um instrumento que visa a maior efetividade

de governança das áreas protegidas e tem como principal objetivo promover a gestão integrada e participativa de suas áreas protegidas, respeitando as diferentes categorias de manejo e objetivos de conservação (MELO, 2014; PELLIN, 2017).

Nesse contexto que este estudo tem como objetivo analisar o atual modelo de gestão praticado em quatro UC, criadas no território do município de Maracanã, localizado na Zona Costeira paraense, a Reserva Extrativista Marinha Maracanã, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Campo das Mangabas, o Refúgio de Vida Silvestre Pe. Sérgio Tonetto e a Área de Proteção Ambiental Algodoal-Maiandeuá frente ao desafio e as possibilidades de implementação de uma gestão em mosaico dessas UC.

Para tanto, se apresenta o seguinte problema de pesquisa: em que medida a realização da gestão dos mosaicos de UC, podem representar um avanço do ponto de vista da gestão ambiental e comunitária dos recursos naturais ali existentes?

MATERIAL E MÉTODOS

A metodologia utilizada para produção deste ensaio tem uma abordagem qualitativa, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, por meio de dados secundários, obtidos por meio de documentos, livros, legislações, artigos e papers, sobre a gestão e a região.

Este trabalho está organizado em seis seções a contar desta Introdução. A segunda seção apresenta e discute a perspectiva teórica da Sociologia da Ação Pública desenvolvida por Lascoumes e Le Galès; a seguinte expõe o mosaico de unidades de conservação do ponto de vista teórico; a quarta dedica-se à análise, mesmo que de forma preliminar, de uma proposta de implementação da gestão em forma de Mosaico para o conjunto de unidades de conservação na região estudada; e, por fim, nas considerações finais serão apresentadas as contribuições sobre a viabilidade da implementação da gestão em mosaico.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A análise realizada neste ensaio teórico de políticas públicas está embasada na teoria da Sociologia da Ação Pública desenvolvida por Lascoumes e Le Galès (2012a). Nesta obra os autores se propuseram a caracterizar as dinâmicas dos domínios de intervenção do Estado e suas transformações, apresentando uma síntese a partir de duas questões principais: o que são e como mudam as políticas públicas.

Nessa senda, eles definiram as políticas públicas como uma maneira de perceber o social através de grupos organizados, instituições e atores vinculados às elites, além de expor os problemas públicos, a experimentação e a produção de conhecimentos a eles relacionados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a).

De forma complementar, essa obra destaca que as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da

regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da solução dos conflitos. Por terem este viés coletivo é que Lascoumes e Le Galès (2012a) enfatizam a participação e consideram, para tanto, a importância da participação de atores não governamentais.

No estudo de Lascoumes e Le Galès (2012a) foi dada grande ênfase ao papel dos atores na dinâmica da ação pública. O ator público e o ator privado devem ser capazes de desenvolver estratégias de ações que, efetivamente, tenham repercussões palpáveis sobre o desenrolar de determinada ação pública a ponto de modificá-la, aprimorá-la, ampliar seu espectro de ação ou, até mesmo, abortá-la.

Para a análise ora proposta é interessante destacar que a teoria da sociologia de ação pública mobiliza a sociologia do direito para apreender sobre a produção e difusão de normas. Ressalta-se ainda que, Lascoumes e Le Galès (2012a) destacam, ser esta sociologia uma sociologia política que se interessa pela articulação das regulações sociais e políticas, pelos

conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores.

Assim, se evidencia a possibilidade de múltiplas interações entre os atores para a construção e efetivação das políticas públicas. Desse modo, os atores apontam para a superação de uma Administração pública centralizada e rigidamente hierarquizada. Assim, a necessidade de pensar em termos de ação pública, abrangendo a multiplicidade de atores que exercem indiscutível influência nas decisões governamentais.

Nesta perspectiva, Mussarra (2019) afirma que a Sociologia da Ação Pública pode ajudar a compreender, por exemplo, de que maneira sociedade e Estados vêm materializando ações no sentido de promover a "Governança" pública e fomentar suas ferramentas? Como estão distribuídas competências, políticas e instrumentos voltados a estes fins? Como a mesma está configurada?

Sobre o papel do Estado destaca-se que apesar das fortes críticas recebidas

no que se refere à capacidade de dirigir a sociedade não se pode negar a necessidade de uma autoridade central reguladora capaz de gestar e dar vazão as demandas da sociedade, daí o debate atual gravitar em torno da forma de governar, do espaço a ser ocupado pelo Estado e dos seus meios de ação.

Nesses termos, surge a discussão sobre governança. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012a) esta é vinculada às dinâmicas multi-atores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir a legitimidade. Nesta ótica, a abordagem da sociologia de ação pública pode contribuir na percepção da efetividade do atual modelo de gestão das Unidades de Conservação no município de Maracanã, frente aos interesses e necessidades dos atores locais para a conservação da biodiversidade, em atendimento às premissas de seus objetivos de criação.

Em relação à efetividade desta política pública a questão central é

compreender se os desmembramentos da política de Unidades de conservação têm gerado as transformações que esta ação pública se propôs a introduzir. Para isto, Lascoumes e Le Galès (2012a) afirmam que a mobilização dos atores só pode ser compreendida mediante uma contextualização precisa e uma análise dos múltiplos desafios locais, o que justifica a presente análise.

CENÁRIOS E BASES DA POLÍTICA DE GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO TRAJETÓRIA E CONTEXTO HISTÓRICO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Desde o Século XVIII, a pressão sobre os recursos naturais tem se intensificado e ocasionado perda da biodiversidade. A fim de evitar isso, foram criadas áreas protegidas, cujo marco é o Parque Nacional Yellowstone nos EUA, criado em 1872. Após essa, foram criadas várias outras áreas protegidas pelo mundo, cada uma sob uma denominação, com diferentes objetivos e sob a regência das leis dos diversos países (PELLIZZARO et al., 2015).

Segundo Flores (2013) esses primeiros parques nacionais, foram instituídos a partir das teorias conservacionistas clássicas que se pautavam no equilíbrio imutável da natureza. Para Pellizzaro et al. (2015) a instituição de áreas naturais protegidas constitui relevante ferramenta para a conservação de biomas, ecossistemas e espécies de fauna e flora, em especial pela clara delimitação dos seus limites e pela regulamentação do uso e ocupação do território segundo as características socioambientais locais.

Sobre o marco legal de institucionalização de áreas protegidas se cita a Lei Federal nº 9.985/00 que divide hierarquicamente o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC) ao estabelecer "critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação" nas três esferas do Poder Público, federal, estadual e municipal (TOZZO; MARCHI, 2014). Nesse contexto, é pertinente atentar sobre o papel que estas unidades desenvolvem sobre a manutenção dos recursos hídricos. Sendo a água um recurso indispensável à sobrevivência humana, estando presente em vários

aspectos da civilização, desde a necessidade fisiológica dos seres humanos até as atividades econômicas como a agricultura (GUSMÃO 2020).

Nesse quadro, o SNUC prevê, entre seus objetivos, a necessidade de compatibilizar interesses de manutenção e recuperação da diversidade biológica e dos recursos hídricos. Constituindo assim, as unidades de conservação (UC) como áreas territoriais que ocupam lugar de destaque na manutenção da biodiversidade, com papel essencial na proteção de recursos bióticos e na conservação de recursos físicos, sociais e culturais (BASTOS et al., 2014). Portanto, a proteção da diversidade biológica se constitui em um dos desafios mais importantes e complexos da comunidade internacional (BASTOS et al., 2016).

Outro fator de complexidade destacado por Gonçalves e Rocha (2018) seria a gestão de UC marinhas (RESEX marinhas) uma vez que em territórios marinhos e costeiros a gestão é da união,

mas seu uso passou a ser concedido às populações que a séculos utilizam destes espaços de muitas formas, dentre elas, a questão de uso dos recursos pesqueiros ali presentes. No entanto, estes pescadores artesanais, historicamente não possuem as propriedades fundiárias sobre as quais atuam, tão pouco sobre as águas onde efetuam suas atividades. A herança ameríndia é verificada nas técnicas e nos instrumentos de trabalho utilizados ainda hoje (SOMBRA et al., 2018).

CARACTERIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS E SEUS RECURSOS

Este item tem por objetivo caracterizar a área de estudo objeto desta análise. Para isto, foi tem-se um mapa que visa demonstrar as delimitações das Unidades de Conservação decretadas no município de Maracanã, as quais se constituem "*locus*" de pesquisa deste trabalho.

Quanto à vegetação do município, predominam Florestas Secundárias ou Capoeiras, em vários estágios de regeneração. A vegetação de várzea se distribui nas margens sinuosas dos rios Caripi e Maracanã. Na região semilitorânea e litorânea, há o domínio do manguezal. A zona costeira é, ecologicamente, a mais importante, visto que o ecossistema de manguezal é de suma importância na manutenção da biodiversidade (CARVALHO; JARDIM, 2019).

Diante disto, Maracanã-PA possui dentro de seus limites, 48% de seu território composto por Unidades de Conservação, cujas principais atividades produtivas são a pesca e agricultura de pequena escala. É neste município, que estão localizadas 04 (quatro) modalidades distintas de unidades de conservação, nas quais coexistem diferentes lógicas de reprodução implementadas pelos moradores, o que culmina com diversos tipos de uso e ocupação dos espaços, disponibilizando uma caracterização de paisagem distinta nos múltiplos territórios ali existentes.

A RESEX Maracanã possui uma área de 30.018,00 ha, e abrange ambientes de rios, lâminas d'água, praias, dunas e manguezais. Além dela há uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, formada por um campo natural de Cerrado, que possui 10 pequenas comunidades em seu interior e três comunidades que utilizam esta área e o Refúgio de Vida Silvestre Padre Sérgio Tonetto, abrangendo estritamente região de cerrado, com visitação pública sujeita às normas e restrições estabelecidas pelo órgão responsável.

Temos ainda, a Área de Proteção Ambiental, constituída por duas ilhas denominadas Algodoal e Maiandeua, separadas por um furo intermitente denominado "Furo Velho", sendo subordinadas administrativamente ao Município de Maracanã. A APA abrange uma área de aproximadamente 3.100,34 ha, onde a Ilha de Algodoal ocupa 605,52 ha, contendo a Vila de Algodoal, a Praia da Princesa, Praia do Farol e áreas de mangues, restingas e dunas, enquanto que a Ilha de Maiandeua ocupa 2.494,82 ha, onde se

localizam as vilas de Fortalezinha, Mocooca e Camboinha, as localidades de Camaleão, Passagem e Pedra Chorona, assim como praias, mangues e áreas de terra firme com vegetação (IDEFLOR-BIO, 2019).

REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E O PAPEL DOS ATORES SOCIAIS

Este tópico tem como principal objetivo realizar uma reflexão, a partir de uma abordagem teórica, sobre o modo como acontece a implementação das políticas públicas em áreas de unidades de conservação a partir da abordagem da Sociologia da Ação Pública. Em suma, se reúne, neste momento de construção teórica, observações empíricas e preliminares nos terrenos da teoria da ação pública.

Nessa medida, cita-se Lanzara (2016), que atentou diante da necessidade de privilegiar o entendimento a partir do significado existente nas relações Estado-sociedade, nas quais se parte do princípio que longe de refletir coerência, unidade ou a encarnação de qualquer

“vontade geral”, estas foram sempre estruturadas por redes de entrelaçamentos difusos. Essas redes que orientam, de modo contingente e imperfeito, a ação pública no processo de implementação de políticas, existindo assim um caráter negociado que traz a luz uma ação que acaba sendo compreendida como um processo de apropriação coletiva e de novas interpretações do espaço público (LANZARA, 2016).

Entendido isso, a primeira questão a se considerar na gestão de unidades de conservação contíguas, como as de Maracanã PA, é a existência da lógica de reprodução distintas no interior destes territórios pelas comunidades que ali coexistem. Neste sentido, há importância de uma discussão pautada sobre as diferentes análises territoriais no sentido de construir uma percepção dos conflitos socioambientais que ocorrem e ameaçam a consolidação das UC.

Outra questão a ser compreendida é a delimitação das áreas de uso e exploração de cada comunidade, pois o não equacionamento desta questão

traz à tona conflitos sociais, espaciais e ambientais de muitas ordens. Nesta perspectiva, Silva et al., (2017) destaca que os territórios possuem limites abstratos ou naturais, de conhecimento apenas dos atores participantes. Além disso, este autor enfatiza que tais territórios não são de fácil percepção, podendo se manifestar de forma permanente ou não, considerando o aspecto da mobilidade dos atores e da comunidade.

Ademais, deve-se atentar para a importância de promover o desenvolvimento local, que nas quatro UC localizadas no município de Maracanã deve perpassar por um protagonismo dos atores locais, na formulação de estratégias, na tomada de decisões econômicas e na sua implementação.

Porém, mesmo que de forma preliminar, a percepção dos autores sobre esta questão aponta para uma falta de sintonia entre os atores locais no sentido de promover um movimento orquestrado de organização que leve a este protagonismo. Nesse sentido, para se pensar a partir de uma lógica de

desenvolvimento local Vasconcellos Sobrinho e Vasconcellos (2016) afirmam que se faz necessário colocar em prática uma nova ordem estratégica de desenvolvimento com metodologias participativas e de acordo ou pacto social em que se articulem e mobilizem diversos atores e recursos da sociedade civil e mercado para atuarem com o Estado.

Para seguir esta trajetória, seriam necessários estudos que pudessem elucidar como nesses espaços a organização das populações tradicionais ali residentes acontece, em relação aos normativos e regras de uso contidas no desenho da política de Unidades de conservação propostas pelo poder federal. Todavia, com a política de cortes de verbas dos últimos anos na área ambiental esta parece ser cada dia uma realidade mais distante.

De forma complementar, seria essencial que de fato fosse implementada uma gestão compartilhada nestes territórios. Dessa forma, se retoma que na esfera federal o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

(ICMBIO), criado em 2007, é o órgão gestor, responsável por propor, implantar, gerir, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação (UC), entre elas a RESEX (BRASIL, 2007) e na esfera estadual, o Pará, desde 2015, a atribuição de gestão destas unidades, está sob a responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR-BIO).

Baseado em evidências empíricas, os autores chamam atenção para o tipo de federalismo proposto na Carta Magna nacional, o federalismo cooperativo, que na gestão comum para a proteção do meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas, se caracteriza como o federalismo cooperativo ambiental no Brasil, no qual está contido um forte viés de fortalecimento do Poder Público local. É nesta forma de cooperação que está o desafio da implementação da participação popular na gestão pública, por meio dos seus representantes legais, identificada como sociedade civil organizada, que também assume responsabilidade no processo decisório, que deve integrar a proposta de uma

gestão compartilhada entre os entes do Poder Público. Sendo esta cooperação entre os envolvidos, essencial para estabelecer níveis de participação política na tomada de decisões, justamente porque a dinâmica de vida nas unidades de conservação, aqui em estudo, tem especificidades que precisam ser consideradas e devidamente tratadas pelo Poder Público. Nesta perspectiva, gestão compartilhada de base comunitária, está pautada no conceito de participação acoplado ao termo social, e o conceito reformula-se para "participação social" cujo principal objetivo é promover a participação mais ampla dos diversos atores e setores da sociedade, a fim de discutir programas estratégicos de desenvolvimento (VASCONCELLOS et al., 2018).

Logo, baseado nesse cenário regional, o exercício de reflexão sobre os instrumentos utilizados nessa política pública é de extrema importância para entender de que maneira o desenho da política disponibilizado pelo Estado brasileiro atua de forma a garantir o sucesso ou não da mesma. Aqui é

pertinente considerar que os instrumentos adotados pelas políticas não são neutros, sendo diretamente produtos dos aspectos sociais (ANDRADE; VALADÃO, 2017; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b).

Segundo Lascoumes e Le Gales (2007) a título indicativo é possível catalogar minimamente esses instrumentos: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação. No caso específico das UC se tem como um dos principais instrumentos de ação pública o envolvimento popular. Tem-se ainda, as UC de diferentes categorias, sendo administradas por um órgão gestor, seja ele o Instituto Chico Mendes (ICMBio) ou Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (IDEFLOR-BIO), e pelos conselhos deliberativos, uma instância gestora das unidades constituídos por órgãos públicos, sociedade civil e setor privado da região, ou seja, um modelo baseado em uma cogestão.

Segundo Kleba et al., (2015) a cogestão consiste em uma gestão que

busca o desenvolvimento dos objetivos e das estratégias de gestão sob uma base colaborativa entre os representantes do órgão oficial gestor e a população local, e que requer responsabilidades compartilhadas e participação equitativa. Para que tal gestão se dê com êxito é necessário um constante e contínuo acompanhamento do processo de forma que as partes envolvidas tenham seus interesses pautados, garantidos e atualizados. Nesse contexto, a ferramenta de cogestão, empregada no conjunto de áreas protegidas, contribui para o diálogo entre os gestores de unidades de conservação e a sociedade civil, minimizando os conflitos inerentes a gestão ambiental pública (PEREIRA; LOUREIRO, 2014). E é isto que deve contribuir para uma atmosfera de sucesso da ação pública proposta.

Assim, se evoca Lanzara (2016) ao afirmar que existe um distanciamento de pressupostos voluntaristas e normativos sobre o papel dos atores estatais e não estatais na dinâmica decisória das políticas públicas e sua ênfase nos aspectos relacionais e

contingentes que orientam o processo de implementação dessas políticas. Em face da não neutralidade dos instrumentos de políticas e a necessidade de compreendê-los associados aos agentes que os utilizam, Lascoumes e Le Gales (2007) propõem abordá-los como dispositivos de conhecimento-poder, conforme Michel Foucault (ANDRADE; VALADÃO, 2017).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012b) a instrumentação da ação pública é, portanto, um meio de orientar as relações entre a sociedade política (via executivo-administrativo) e a sociedade civil (via sujeitos administrados) por intermediários, dispositivos misturando componentes técnicos (medida, cálculo, regra de direito, procedimento) e sociais (representação, símbolo).

No trabalho de Martins (2016), o qual destaca as transformações na atuação do Estado na produção da ação pública, o autor afirma que o aparelho estatal já não tem capacidade e recursos para implementar por si só as políticas públicas que quer levar a cabo. Ao trazer a reflexão para as áreas de UC é possível,

preliminarmente, perceber sutis descontinuidades e assintonias na oferta de políticas públicas para estes territórios, daí a necessidade da participação de outros atores locais e regionais. Ademais, Menezes, Siena e Rodriguez (2011) ressaltam que existem defensores e opositores dessas categorias de UC e o centro do debate está localizado na sua aptidão ou não para a conservação e para a sobrevivência das populações locais.

GESTÃO EM MOSAICO COMO PROPOSIÇÃO PARA AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MARACANÃ/PA

Os mosaicos de unidades de conservação visam promover a gestão integrada e participativa de áreas protegidas, devido a critérios de proximidade, múltiplo uso dos territórios por atores locais, e ainda por formar corredores de biodiversidade. Assim, eles podem compatibilizar uma gestão integrada e participativa, sendo pertinente entender como o Estado define estes modelos de gestão para as políticas e como os atores (comunidades beneficiárias) têm sido

contemplados ou não em suas demandas mais básicas e latentes.

De forma complementar, se enfatiza o fato de que as RESEX criadas pelo poder público terem sido frutos de mobilização social da sua população tradicional, a qual exigia respostas e ações para os problemas socioambientais e de regularização fundiária existentes no território. Dessa maneira, se destaca o papel a ser exercido pelo conselho deliberativo, o qual se constitui a instância de gestão participativa que deve, pelo menos em tese, favorecer as negociações e o exercício da democracia. Sobre isto, se cita Lascoumes e Le Gales (2012b), ao afirmarem que a instrumentação da ação pública se coloca na escolha e na utilização de técnicas e práticas que permitem materializar e operacionalizar a ação pública, sendo estas compreendidas como dispositivos que estruturam as políticas públicas.

Sobre as questões de implementação, mesmo que incipiente, a interpretação a partir da teoria da ação pública aponta o seguinte: as instâncias de participação e democracia,

previstas pelo Estado para as Unidades de Conservação, carecem de uma gestão mais efetiva, uma vez que apenas a institucionalização dos conselhos não garante que as responsabilidades assumidas pelas UC já constituídas sejam atendidas com sucesso.

Diante disso, e considerando as características das UC no município de Maracanã, a gestão territorial e manejo dos recursos não deve estar restrita à uma unidade de conservação, pois conforme Lino et al. (2007) uma gestão em mosaicos requer uma gestão integrada, devido à interdependência dos ecossistemas, tanto ambiental como administrativa.

CONCLUSÃO

A percepção de que os territórios das UC em Maracanã não são isolados nem autossuficientes, remonta à proposição de alternativas que possam garantir maior participação social na implementação das políticas públicas relacionadas à gestão destas UC. Para tanto, uma alternativa viável é a criação por parte do Estado do que ora é

denominado de mosaico de UC, pois de acordo com os critérios estabelecidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), as UC de Maracanã estão aptas a constituírem um mosaico, por meio de promulgação de ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das respectivas UC.

É preciso repensar o modelo de gestão das UC, dentro da perspectiva de mobilização dos atores internos e externos. Nesta ambiência, são grandes os desafios para que se efetive a gestão do território a partir da implementação de mosaicos, em especial no município de Maracanã, com 04 (quatro) categorias de UC tão distintas, as quais, pelo menos 02 (duas), ainda são de caráter recente, do ponto de vista da sua criação, debate e implementação.

No decorrer desta análise, se pode constatar que há uma determinação legal expressa na lei do SNUC que exige a gestão integrada e participativa na forma de mosaico que se aplica às UC no município de Maracanã. E, mesmo que de forma preliminar, pode se inferir que a gestão em mosaico seria bastante produtiva e benéfica para o

desenvolvimento de ações, sejam elas, de cunho, econômico, social e/ou ambiental, pois se teria a oportunidade de se estabelecer uma importante ferramenta político-administrativa para reagir aos próprios referenciais da política e de interesse local, estabelecendo-se assim, novas ideias e valores para referenciais locais, em favor da mobilização e articulação da gestão dos recursos locais e naturais e seus usos múltiplos, aliado ao desenvolvimento social das comunidades beneficiárias.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE D. S.; ALVES, L. da S. F.; LIMA JÚNIOR, F. DO O' de; SOUSA, M. L. M. de. A Dimensão Ambiental para o Ordenamento Territorial. **Revista de Geografia** (Recife) V. 38, No.2,2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/353475101_A_dimensao_ambiental_para_o_ordenamento_territorial. Acesso: 06 out. 2021.
- ACSELRAD H. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, n. 24, v. 68, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/250982734_Ambientalizacao_das_lutas_sociais_-_O_caso_do_movimento_por_justica_ambiental. Acesso: 06 out. 2021

- ANDRADE, J. A. de; VALADÃO, J. de A. D. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3), p. 407-430, maio - jun. 2017.
- BASTOS, R. Z; CANTO, O; GALY, K; VESTRIS, I. International regime on access to genetic resources in view of the entry into force of the Nagoya Protocol. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, 2016 p. 130-144. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309750416_Le_regime_international_sur_l'accès_aux_ressources_genétiques_au_prisme_de_l'entrée_en_vigueur_du_Protocole_de_Nagoya_Ceba_ref_ANR-10-LABX-25-01. Acesso: 07 out. 2021.
- BASTOS, R. Z; FARIAS, A. L. A. de; CANTO, O. do; LEITE, E. V. O. Realidade e desafios da institucionalização de unidades de conservação municipais do estado do Pará, Brasil. **Revista GeoAmazônia**, n. 2, v. 2, p. 206 - 220, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273507598_Realidade_e_Desafios_da_Institucionalizacao_de_Unidades_de_Conservacao_Municipais_do_Estado_do_Para_Brasil. Acesso: 07 out. 2021.
- BRASIL. Lei Sistema nacional de Unidade de Conservação. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.
- BRASIL. Lei de criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Lei n. 11.516 de 28 de agosto de 2007. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/at02007-010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.
- CARVALHO, E. A.; JARDIM, M. A. G. Usos sociais do manguezal por comunidades tradicionais no estado do Pará. **Biota Amazônia**. v. 9, n. 2, p. 43-46, 2019.
- COSTA, E. R.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; ROCHA, G. de M. Conflitos socioambientais e perspectivas de governança em Unidades de Conservação: o caso da Floresta Estadual do Amapá, Amazônia, Brasil Socio-environmental conflicts and governance perspectives in Conservation Units: the case of Amapá State Forest, Amazon, Brazil Desenvolv. **Meio Ambiente**, v. 49, p. 83-107, dezembro 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Etiane%20&%20Ziza/Downloads/ConflitosocioambientaiseperspectivasdegovernanaemUnidadesdeConservaoocasodaFlorestaEstadualdoAmapaAmazniaBrasil.pdf>. Acesso: 03 out. 2021.
- FLORES, Maria do Socorro Almeida. **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira como instrumento de gestão ambiental: a situação do município de Oriximiná, estado do Pará**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

FONSECA, R. O. Compensação ambiental: da contradição à valoração do meio ambiente no Brasil. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 27, n. 2, p. 209-222, mai/ago/2015.

GUSMÃO, L. H. A.; SOMBRA, D.; COSTA, F. E. V. Análise Dos Conflitos Por Água No Espaço Agrário Paraense (2013-2016) **Sociedade e Território** – Natal, v. 32, n. 2, p. 47-69 Jul./Dez. de 2020. Disponível em;

https://www.researchgate.net/publication/349701034_ANALISE_DOS_CONFLITOS

– POR_AGUA_NO_ESPACO_AGRARIO_PA RAENSE_2013-2016. Acesso: 07 out. 2021.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL E DA BIODIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ (IDEFLO-Bio). In: **Base de imagens das Unidades de Conservação Estaduais. Arquivos Vetoriais**, 2019. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/unidadesde-conservacao/base-de-imagens-das-unidades-de-conservacao-estaduais/>. Acesso em: 28 set. 2019.

KLEBA, M. E.; COMERLATO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, jul./ago. 2015

LANZARA, A. P. **Ação pública, mobilização coletiva e proteção social**. Artigo apresentado no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em 30 de agosto a 2 de setembro de 2016, Belo Horizonte, MG, Brasil. Disponível em: [Microsoft](#)

[Word](#) - [ABCP](#) [TEXTO](#) (cienciapolitica.org.br). Acessado em: 06 jun. 2021.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**/Tradução e estudo introdutório: George Sarmento. EDUFAL: 2012a, 244 p.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos. **Revista de Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul/dez 2012b, p. 19-44.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LEITE, E. L. **Educação ambiental como instrumento de gestão na RESEX Mapuá: mediações para o desenvolvimento local**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 334 p., 2016.

LINO, C.F.; ALBUQUERQUE, J.L. (org.); DIAS, H. (coord.). **Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar**. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 96p. 2007.

ARRETCHE, M.; Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010,

- MARTINS, J. E. Modos de Reconfiguração da Ação Pública num Contexto de Subida das Incertezas: Uma Reflexão a Partir das Políticas de Educação Básica de Adultos. **Sociológico**, n. 29 (II Série) p. 85-93, 2016.
- MELO, G. M.; IRVING, M.A. Mosaicos de unidades de conservação: desafios para a gestão integrada e participativa para a conservação da natureza. **Geografias**. v. 10, n. 2, p. 46-58, 2014.
- MENEZES, D. S.; SIENA, O.; RODRIGUEZ, T. D. M. Ambientalismo e concepções de RESEX, extrativismo e conhecimento no ICMBIO na Amazônia Legal. REAd. **Rev. eletrôn. Adm.** v. 17, n. 2 Porto Alegre May./Aug. 2011.
- MUSSARRA, R. M. L M. **A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em pierre lascoumes e patrick le galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança.** 2019. Disponível em <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/modelos-analise-sociologia.html>. Acesso: 14 set. 2020.
- PELLIN, A.; SCHERER, M. E. G. Mosaicos de áreas protegidas criados em território nacional brasileiro e estratégias para a sua gestão **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, n. 7, p. 177-190, 2017.
- PELLIZZARO, P. C.; HARDT, C.; HARDT, M.; SEHLI, D. A. **Ambiente e Sociedade**. V.18, n.1, Jan-Mar 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC509V1812015en>.
- PEREIRA, D. R.; LOUREIRO, C. F. B. A gestão integrada dos mosaicos de áreas protegidas como ferramenta para o desenvolvimento da cultura da participação social e da sustentabilidade local. **Anais... CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO**, 10. 2014. 18 p.
- ROCHA, G. DE M., NEVES, M. B. FARIAS A. **INSERÇÃO REGIONAL DA USINA HIDRELÉTRICA BELO MONTE E A GOVERNANÇA TERRITORIAL.** **Rev. InterEspaço** Grajaú/MA v. 6 p. 01-19 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350347112_INSERTAO_REGIONAL_DA_USINA_HIDRELETRICA_BELO_MONTE_E_A_GOVERNANCA_TERRITORIAL. Acesso: 07 out. 2021.
- SILVA, C. N.; SOUSA, H. P.; VILHENA, T.M.; LIMA, J.B.; SILVA, J. M. P. Modo de vida e territorialidades de pescadores da comunidade Cajueiro em Mosqueiro (Belém-Amazônia-Brasil). **Revista NERA**, v. 20, n. 40, 2017.
- SOMBRA, D., MOTA, G. DA S., LEITE, A. DOS S., CASTRO, C. J. N. +DE a reterritorialização pesqueira no estado do Pará: reprodução contraditória das relações capitalistas. **Revista de Geografia (Recife)** v. 35, n. 2, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325110291_A_reterritorializacao_pesqueira_no_estado_do_Para_reproducao_contraditoria_das_relacoes_capitalistas. Acesso: 08/10/2021.
- SOUZA, G. B. N. de; ROCHA G. de M.; VASCONCELLOS M. S. O público e o privado na apropriação do espaço na

zona costeira da Amazônia brasileira: o caso da Ilha do Atalaia, Estado do Pará **GeoTextos**, vol. 12, n. 1, julho 2016. G. Souza, G. Rocha, M. Sobrinho. 105-131. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305336409_O_publico_e_o_privado_na_apropriacao_do_espaco_na_zona_costeira_da_Amazonia_brasileira_o_caso_da_Ilha_do_Atalaia_estado_do_Para. Acesso: 08/10/2021.

TOZZO, R. a.; MARCHI, E. C. de. Unidades De Conservação No Brasil: Uma Visão Conceitual, Histórica E Legislativa. **Revista Meio ambiente e Sustentabilidade**, v. 6, n. 3, p. 508 – 523, jul -dez, 2014

VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. A. A.; ANDRADE, H. C. P.; NEBOT, C. P. Participação e desenvolvimento: Os conceitos de gestão social e território. *Gestão Social e Território*. In: VASCONCELLOS SOBRINHO (Org). **Gestão Social e Território**. Belém: Núcleo de Meio Ambiente/UFPA, 2018, p. 21-34.