

CAMINHOS PARA COOPERAÇÃO: UMA EXPERIÊNCIA DE INCLUSÃO DE USUÁRIOS DE RECURSOS COMUNS EM ÁREAS PROTEGIDAS

*WAYS FOR COOPERATION: AN EXPERIENCE OF INCLUSION OF USERS OF COMMONS
RESOURCES IN PROTECTED AREAS*

*CAMINOS A LA COOPERACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE INCLUSIÓN DE USUARIOS DE RECURSOS
COMUNES EN ÁREAS PROTEGIDAS*

CHAMY, Paula

BAHIA, Natalia

RESUMO

A criação de áreas protegidas de uso restrito em territórios tradicionalmente ocupados por comunidades de pescadores de pequena escala no Brasil originou muitos conflitos de natureza socioambiental. Um desses conflitos ocorre entre o poder público, por priorizar a conservação dos recursos naturais, e os integrantes de comunidades culturalmente diferenciadas, em razão das restrições impostas ao uso do território. Esse trabalho tem por objetivo apresentar os caminhos trilhados pelas autoras para a construção de consenso entre uma associação local e o poder público por meio de estratégias de cooperação para a formalização da prestação de serviço turístico embarcado. A metodologia adotada baseou-se na hibridização do conhecimento local e conhecimento técnico-científico por meio do ciclo de aprendizagem ativa. Foram realizadas, durante cinco anos de atuação conjunta, etapas que incluíram desde oficinas de capacitação até viabilização da participação dos associados em eventos científicos. Os resultados mostram que, mesmo em um cenário de disputas históricas, é possível construir cooperação e aumentar as relações de confiança entre diferentes atores (associados, autoras, gestores), desde que se garanta a inclusão das partes em todas as etapas desse processo e haja avanços nos instrumentos legais que atendam as especificidades das comunidades locais.

Palavras-chave: Participação. Caiçaras. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

The establishment of no-take protected areas over territories traditionally occupied by small-scale fishing communities has led to many socio-environmental conflicts in Brazil. One of these conflicts occurs between the public power, which prioritize the conservation of natural resources, and the members of culturally differentiated communities due to the restrictions imposed on the use of the territory. This paper aims to present the efforts of the authors to build consensus between a community-based association and the public power through cooperation strategies to legalize regulate the boat trip services. The methodology adopted was based on the combining local and technical-scientific knowledge and active learning cycle. Many collective actions have already been carried out in the last five years, from training workshops to enabling community members to participate in scientific events. The results show that it is possible to build cooperation and increase the relationships of trust between different actors (associates, authors, managers) even dealing with a scenario of historical disputes. For that, the effective inclusion the commons in all stages of this process and, improvements in public policies and legal instruments that meet the specific demands of local communities are necessary.

Keywords: Participation, Caiçaras, Local development.

RESUMEN

La creación de áreas protegidas de uso restringido en territorios tradicionalmente ocupados por comunidades pesqueras en pequeña escala ha provocado muchos conflictos socioambientales en Brasil. Uno de estos conflictos ocurre entre el poder público, por priorizar la conservación de los recursos naturales, y los miembros de comunidades culturalmente diferenciadas, debido a las restricciones impuestas al uso del territorio. Este documento tiene como objetivo presentar los caminos tomados por las autoras para construir un consenso entre una asociación local y el poder público a través de estrategias de cooperación para formalizar la provisión de servicios turísticos integrados. La metodología adoptada se basó en la hibridación del conocimiento local y el conocimiento técnico-científico a través del ciclo de aprendizaje activo. Durante cinco años de acción conjunta, se tomaron medidas, desde talleres de capacitación hasta permitir a los miembros participar en eventos científicos. Los resultados muestran que, incluso en un escenario de disputas históricas, es posible construir una cooperación y aumentar las relaciones de confianza entre los diferentes actores (asociados, autores, gerentes), siempre y cuando la inclusión de las partes en todas las etapas de este proceso esté garantizada y exista avances en instrumentos legales que satisfacen las necesidades específicas de las comunidades locales.

Palabras clave: Participación. Caiçaras. Desarrollo local.

INTRODUÇÃO

As áreas protegidas são consideradas importantes instrumentos para contenção dos avanços da degradação do meio ambiente natural e da crise climática, bem como para a conservação da biodiversidade e dos ecossistemas essenciais para manutenção da qualidade de vida no planeta (YOUNG e MEDEIROS, 2018).

Nos últimos anos a participação de comunidades locais (muitas delas apoiadas por movimentos sociais, universidades, organizações não governamentais e parceiros diversos) tem sido inserida na gestão de áreas protegidas a fim de minimizar conflitos socioambientais decorrentes de restrições impostas aos modos de vida e uso dos territórios historicamente ocupados por essas populações.

Para promover a inclusão social, órgãos ambientais têm adotado diretrizes para estimular a autonomia das populações residentes no entorno e interior de áreas protegidas e aumentar a geração de emprego e renda, especialmente com atividades voltadas ao turismo (e.g. BRASIL, 2005; 2006). Ainda assim, não é sempre que essas diretrizes consideram os saberes e condições locais dos envolvidos e, muitas vezes, as vozes dos comunitários são sobrepostas pelos agentes dos órgãos públicos.

Mesmo com o esforço de parte dos gestores ambientais para reconhecer e legalizar os empreendimentos comunitários, bem como inclui-los no planejamento da gestão das áreas protegidas, tal processo enfrenta inúmeros desafios decorrentes de uma larga tradição de exclusão dos povos originários e comunidades tradicionais da América Latina. Uma das exclusões se materializa em trabalhos informais e que, para serem formalmente reconhecidos, requerem entre outras exigências, qualificação profissional e tempo de experiência comprovados.

Populações vulneráveis (e.g. indígenas, caiçaras, trabalhadores rurais, entre outras), em meio a cíclicos avanços e retrocessos na construção da democracia nacional, sofrem grandes pressões para que os territórios por elas ocupados sejam conservados para futuras valorizações econômicas (e.g. expansão imobiliária) ou ocupações de projetos de grandes vultos (e.g. concessão de serviços e gestão em unidades de conservação para empresas privadas, mineração, pesca industrial, construção de hidrelétricas e extensão de redes de comunicação).

Sob a lógica de mercado que persegue o crescimento econômico como prioridade, a visitação em áreas protegidas é apontada como elemento fundamental na dinamização econômica desses espaços (YOUNG e MEDEIROS, 2018). A terceirização de prestação de serviços por meio de grandes concessões em áreas protegidas tem sido proposta como solução para conservação e gestão ambiental (e.g. Lei nº 16.260/2016 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Instrução Normativa do ICMBio nº 2/2017). Tal medida ao invés de incluir, pode marginalizar as populações locais, fomentar ainda maiores conflitos entre essas

populações, órgãos governamentais e empresas, bem como contribuir para a degradação ambiental, a semelhança do que ocorreu em diferentes comunidades africanas que tiveram seus territórios ancestrais cedidos para a iniciativa privada (GARDNER, 2012; GEZON, 2014).

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo apresentar os caminhos trilhados pelas autoras e os comunitários membros de uma associação local para promoção de desenvolvimento socioeconômico e inclusão cultural. Trata-se de um caso onde a reflexão coletiva protagoniza inovações sociais para gerar alternativas às ações unidirecionais dos órgãos públicos. Por meio da construção de estratégias de cooperação e respeito a diferentes matrizes de conhecimento (saber local, técnico, acadêmico) foi possível estruturar opções para regulamentar um serviço turístico prestado por uma associação local junto aos gestores de uma área protegida de uso restrito.

Assim, são apresentados no artigo: i) contextualização da comunidade local e sua trajetória de conflitos e resistência aos avanços do capital; ii) detalhamento do processo de construção de estratégias de cooperação e de apropriação coletiva do conhecimento local; iii) estratégias inovadoras de co-criação social; iv) desafios e avanços obtidos nessa trajetória. Por último são apontadas algumas conclusões sobre a iniciativa, cientes de que se trata de um processo socioambiental, que é dinâmico e pode ter diferentes desmembramentos no futuro.

TRINDADE: ESPAÇOS REDEFINIDOS AO LONGO DO TEMPO

O território da comunidade caiçara da Trindade estende-se da Ponta da Galeta até a Ponta da Trindade (conhecida como Cabeça do Índio), no município de Paraty, estado do Rio de Janeiro (RJ) (Figura 1). A história dessa comunidade é marcada por episódios de resistência para permanência no território tradicionalmente utilizado que tem usos diversos.

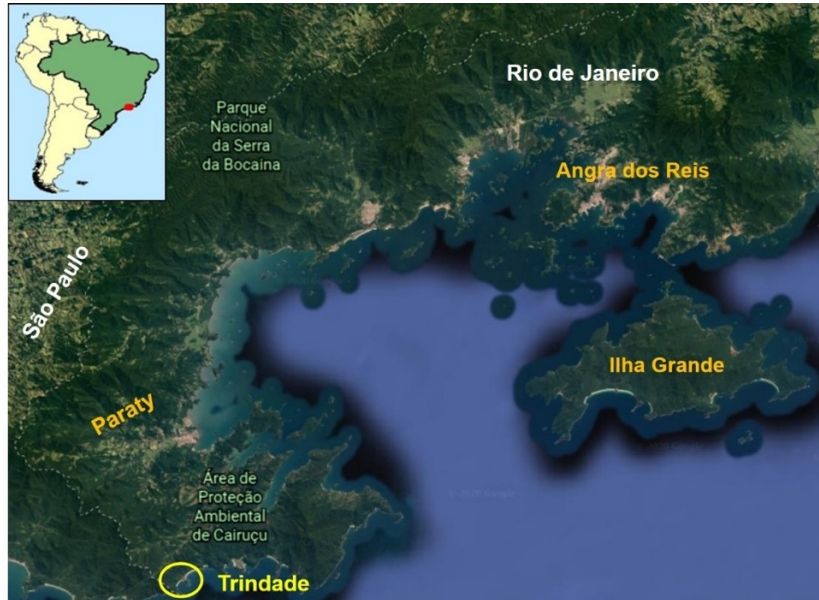


Figura 1: Localização da comunidade caiçara da Trindade

Fonte: Google Earth

Diferentes graus de violência contra os comunitários têm ocorrido desde o século passado, entre elas: tentativas de ocupação da área por grileiros foram observadas a partir da década de 1950; expropriação dos trindadeiros por holding de empresas brasileiras e internacionais na década de 1970; proibição de uso dos recursos naturais importantes à sobrevivência dos comunitários por órgãos ambientais a partir de 1980 (LHOTTE, 1982; PLANTE e BRETON, 2005). Recentemente violento episódio de homicídio de um jovem comunitário por seguranças da empresa, que responde pela propriedade de áreas em Trindade, comoveu o

território e evidenciou a perpetuação das injustiças que nele ocorrem.

Após o projeto imobiliário almejado para a localidade não ter sido implementado devido, entre outros fatores, a mobilização comunitária e a parceria da população local com a Sociedade de Defesa do Litoral Brasileiro - organização formada por profissionais e estudantes universitários que rotineiramente visitavam a região e apoiaram o caso na esfera judicial-, um acordo entre os trindadeiros e a empresa Trindade Desenvolvimento Territorial (TDT) foi celebrado em 1982, amenizando os 10 anos de resistência comunitária. O documento, no entanto, concedeu o domínio de muitas áreas tradicionalmente ocupadas por caiçaras para a TDT, o que resultou em uma reorganização espacial na comunidade (LHOTTE, 1982; PLANTE e BRETON, 2005).

O acordo considerou a parcela do território da Trindade englobada pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB), unidade de conservação federal de uso restrito estabelecida em 1971, sem prévios estudos de contextualização socioambiental da região e as alterações espaciais ocorridas, com exclusão das áreas adquiridas pela multinacional (PLANTE e BRETON, 2005). Em 1983, com o intuito de proteger o ambiente natural, as comunidades caiçaras integradas nesse ecossistema e minimizar os efeitos negativos das usinas nucleares construídas em Angra dos Reis, foi criada uma unidade de conservação federal de uso sustentável, a Área de Proteção Ambiental (APA) de Cairuçu, que abrange todo o território da comunidade.

Após um passivo de mais de quatro décadas, a equipe gestora do PNSB, realizou ações com a intenção de efetivamente implementar estruturas físicas e gerenciais em Trindade em 2008, tais como: embargo a estação de tratamento de esgoto e camping comunitário, estudo de detalhamento cartográfico do memorial descritivo do decreto de criação da área, retirada quiosques e bares de uma praia, operações de fiscalização na alta temporada e em feriados, entre outras. Essas medidas reacenderam o histórico conflito territorial da Trindade e vêm determinando rearranjos espaciais nas áreas afetadas pela sobreposição do PSNB e da comunidade local (CONTI e ANTUNES, 2012; BAHIA et al., 2013; BOCKSTAEL et al., 2016).

A TRANSFORMAÇÃO DOS MODOS DE VIDA CAIÇARA

A economia da Trindade até a década de 1960, quando a área estava geograficamente isolada, baseava-se principalmente em uma economia cíclica dependente da dinâmica da natureza. Roças de alimento diversificados, criação de pequenos animais, pesca de pequena escala e produção artesanal de objetos utilitários integravam o modo de vida, com escambo dos excedentes em outras comunidades e cidades próximas.

Em meados da década de 1970, com a abertura da rodovia BR-101 (Rio-Santos), houve um aumento do turismo na vila, o que alterou significativamente os modos de vida existentes até então. A presença de duas áreas protegidas sobrepostas à comunidade local (Figuras 1 e 2) associada às inúmeras restrições aos modos de vida caiçara - em especial de extração de recursos naturais -, destruição de antigas roças pelos jagunços contratados pela multinacional e o aumento do turismo transformaram a economia local, até então quase totalmente dependente da exploração dos recursos naturais de uso comum (PLANTE e BRETON, 2005).

Outro vetor do crescimento desordenado do turismo na vila ocorreu a partir da década de 1990 com a chegada da telefonia à Trindade e a pavimentação do único acesso regular à vila - rodovia PRT-101, conhecida localmente como Morro do Deus-Me-Livre (CONTI e ANTUNES, 2012). Foi nesse período que um grupo de pescadores, ao identificar oportunidades com a realização de atividades turísticas, iniciou o serviço de transporte embarcado dos turistas entre as praias de Fora e do Meio até a Piscina Natural do Caixa d'Áço. Parte dessas áreas, incluindo a Baía do Caixa d'Áço - área marinha de grande beleza cênica - está situada no interior do PNSB (Figura 2).



Figura 2: Área da comunidade caiçara de Trindade sobreposta ao Parque Nacional da Serra da Bocaina

Fonte: Parque Nacional da Serra da Bocaina/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

O transporte embarcado era inicialmente realizado de maneira individualizada, mas com o passar dos anos, os pescadores-barqueiros se organizaram para ordenar a travessia e atender as exigências da Capitania dos Portos para realização da atividade. Foi criada assim, em 1996, a Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT), mas sua formalização se deu em 2007 quando o estatuto da associação foi efetivamente registrado em cartório. Os principais objetivos da ABAT são: i) organizar e estabelecer regras coletivas para gestão da pesca artesanal e ii) organizar o turismo de base comunitária na localidade em consonância com as instituições competentes.

A pesca artesanal, além de ser a base da cultura caiçara e contribuir para coesão comunitária (BUSSOLOTTI, 2010; HANAZAKI et al., 2013), é uma atividade fundamental para os pescadores-barqueiros. O passeio de barco, que antes complementava a renda obtida com a pesca, passou a compor substantivamente a renda dos membros associados. A atividade embarcada viabiliza o deslocamento de turistas tanto no interior do PNSB como possibilita a travessia para outras praias nas proximidades (BAHIA et al., 2017). Trata-se, portanto, da realização de uma atividade cultural local ampliada para atender a demanda turística.

A FORMALIZAÇÃO DO PASSEIO DE BARCO NA BAÍA DO CAIXA D' AÇO

A Baía do Caixa d'Aço, outrora utilizada apenas para a pesca artesanal e lazer dos caiçaras, é considerada atualmente um dos pontos de maior atratividade turística de Paraty. O ordenamento turístico na Baía do Caixa d'Aço, diante dos inúmeros impactos sociais e ambientais decorrentes da expansão do turismo desordenado na região, se tornou uma das prioridades da equipe gestora do PSNB em 2008 (BAHIA et al., 2013).

A formalização de atividades de apoio à visitação em parques nacionais (também denominada de uso público), como é o caso dos roteiros de passeio de barco oferecidos pela ABAT, é necessária para garantir a permanência do serviço no interior das áreas protegidas e exige conformidade com os objetivos da área protegida.

Em 2010, os analistas ambientais do PNSB elaboraram uma carta de intenção com aspectos da atividade embarcada a serem aprimorados pelos pescadores-barqueiros e estabelecimento de responsabilidades para a ABAT e para o PNSB. Esse documento, entretanto, não foi assinado. Ao analisar os

compromissos que deveriam ser assumidos pela ABAT, os associados concluíram que não haveria possibilidade de arcar com todas as exigências feitas pela equipe gestora da área protegida. Além disso, não houve diálogo para a construção das co-responsabilidades, etapa fundamental para que as partes possam entender plenamente as limitações e exigências institucionais a que estão submetidas.

Os inúmeros conflitos entre a população local e o PNSB, em razão das ações de comando e controle realizadas em Trindade a partir de 2008, foram fatores que contribuíram decisivamente para que a carta de intenção não fosse levada a termo (BAHIA et al., 2013). Tais ações evidenciaram a ausência de horizontalidade nos diálogos entre o poder público e comunitários, culminando na judicialização e criminalização de algumas atividades exercidas.

Após dois anos da primeira tentativa de formalização da atividade embarcada, concomitantemente ao processo de revisão do plano de manejo do PNSB que tratava especificamente da área da Trindade, foi constituído um grupo de trabalho (GT) com membros do PNSB e da ABAT, com participação de analistas ambientais do ICMBio de outros setores, demais atores locais e universidades.

As diretrizes de funcionamento do grupo de trabalho e o plano de ação para formalização do passeio de barco foram definidos durante os encontros realizados no primeiro semestre de 2013, o que incluiu etapas como: a capacitação dos prestadores de serviços, alternativas para a formalização da atividade embarcada dentro do PNSB, definição e controle do número máximo de pessoas no atrativo, trajeto e forma da atividade embarcada, responsabilidades e contrapartidas da ABAT e do PNSB, entre outras (Bahia et al., 2017). Muitas ações definidas para conseguir a autorização da atividade turística foram realizadas pelos associados da ABAT com o apoio de universidades parceiras, técnicos especializados, movimento social e financiadores entre 2012 e 2014 (e.g. BOCKSTAEL et al., 2016; BAHIA et. al., 2017).

O estudo de viabilidade econômica da atividade e investimentos elaborados pelo ICMBio, atendendo considerações feitas pelo conselho gestor, fundamenta a autorização dada para exploração comercial de produtos e serviços em áreas protegidas. De acordo com a legislação nacional (Lei Federal nº 8.666/1993), das três formas de delegação de serviços público para terceiros (autorização, permissão ou concessão), associações locais somente se enquadram na obtenção de um título precário de autorização.

O termo de autorização é o instrumento jurídico frágil por ser ato discricionário e unilateral da administração pública e estar sujeito à suspensão a qualquer tempo. Por outro lado, a emissão da autorização pelo órgão ambiental não necessita de abertura de concorrência por meio de um processo licitatório, que inviabiliza a manutenção dos empreendimentos comunitários por não possibilitar a participação em igualdade de condições com grandes empresas (RODRIGUES, 2009; MATEUS e RAIMUNDO, 2015).

Em paralelo à formalização do passeio de barco, o plano para concessão de serviços para implantação de estruturas gerenciais e para recepção dos visitantes e as ações de ordenamento do turismo (especialmente, aquelas relacionadas ao controle do número de visitantes na Piscina Natural do Caixa d'Áço) foi proposto pelo PNSB e acarretou incertezas quanto a permanência do empreendimento comunitário no interior da área protegida (BAHIA et al., 2018), sendo necessário desenvolver ações para a construção coletiva de um instrumento de autorização para a atividade turística realizada pelos associados da ABAT.

ESTRATÉGIAS INOVADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL (PROCEDIMENTO METODOLÓGICO)

Baseado na demanda dos pescadores-barqueiros para o cumprimento das etapas estipuladas pelo plano de ação acordado entre os representantes da ABAT e PSNB, foi adotado como estrutura metodológica dessa intervenção: o ciclo de aprendizagem ativa (planejamento-monitoramento-avaliação), a hibridização do conhecimento local e conhecimento técnico-científico e o desenvolvimento de espaços de aprendizagem coletiva (BAREFOOT COLLECTIVE, 2009). As atividades desenvolvidas junto à associação local entre os anos de 2015 e 2019 estão detalhadas a seguir (Tabela 1).

O princípio norteador dessa iniciativa conjunta foi a construção de diálogo entre comunitários e órgãos públicos para trilhar caminhos de negociação inovadores e alicerçados no respeito entre as partes. Esse princípio é um contraponto ao contexto regional de conflitos socioambientais históricos, criminalização dos modos de vida tradicionais e aproveitamento da situação de vulnerabilidade das comunidades locais para a captação de recursos para projetos que perpetuam os conflitos.

a) Estudo de Viabilidade Econômica

Foram realizadas quatro oficinas de dois dias consecutivos cada (totalizando oito encontros) entre os meses de agosto e outubro/2015 para a elaboração participativa do estudo de viabilidade econômica do empreendimento comunitário sob a perspectiva da economia solidária.

Tabela 1: Linhas de ação adotadas e seus respectivos período de realização.

Linhas de Ação	Período				
	2015	2016	2017	2018	2019
Estudo de Viabilidade Econômica*	X				
Estudo da legislação que incide sobre populações locais e atividade turística no interior de áreas protegidas*	X	X			
Fortalecimento Institucional	X	X	X	X	X
Participação nas reuniões do Conselho Consultivo do PNSB e GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço	X	X	X	X	X
* Oficinas de capacitação realizadas no âmbito do projeto "Passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço (Trindade, Paraty/RJ): oportunidades para o desenvolvimento local e a conservação ambiental", planejado e executado coletivamente entre autoras e associados, com o apoio financeiro do Fundo Socioambiental Casa.					

b) Estudo da Legislação Vigente

Foram realizadas quatro oficinas de dois dias consecutivos cada (totalizando oito encontros) entre os meses de outubro/2015 e maio/2016 para refletir e buscar alternativas para a manutenção do empreendimento comunitário a partir do entendimento da legislação vigente relacionada à temática da prestação de serviços turísticos em geral, bem como a realização de atividades turísticas por comunidades locais no interior de unidades de conservação (BAHIA et al., 2017).

c) Fortalecimento Institucional

O fortalecimento da ABAT, por extrapolar o contexto institucional e abarcar o aprendizado de cada associado que compõe o coletivo, utilizou uma gama de estratégias de ação em quatro anos de atuação, variando desde a regularização da documentação e situação fiscal da associação, mobilização dos pescadores-barqueiros para envolver-se nas reuniões internas e oficinas de capacitação até mesmo a participação dos associados em eventos científicos para defender e buscar alternativas que aprimorem o processo de formalização da atividade embarcada.

d) Participação nas arenas de tomada de decisão

Outra estratégia empregada foi a participação das autoras, bem como a mobilização dos pescadores-barqueiros a envolver-se e atuarem ativamente nos espaços de diálogo com o PNSB, sendo eles: o Conselho Consultivo do PNSB e o GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço (BAHIA et al., 2017).

Ressaltamos aqui a construção da proposta de portaria para autorização do empreendimento comunitário (ou seja, um documento oficial de ato administrativo destinado a estabelecer normas para execução da atividade embarcada) entre os meses de agosto e dezembro/2018. Para tanto, foram realizadas seis reuniões do GT de Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa d' Aço, além de reuniões internas da associação e inúmeras rodas de conversas entre as autoras e os associados durante suas atividades cotidianas. Além de assessorarem os membros da ABAT na construção do documento, as autoras foram mediadoras de questões que necessitavam facilitação de diálogo e sistematização da exposição de ideias em reuniões com os gestores ambientais.

CONSTRUÇÃO DO DOCUMENTO PARA OPERACIONALIZAR A COOPERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E COMUNITÁRIOS

A elaboração do termo de autorização do empreendimento comunitário gerou e, ainda gera, bastante insegurança por parte dos pescadores-barqueiros em relação à continuidade da atividade exercida devido a sua fragilidade jurídica e a não garantia de exclusividade na realização do passeio de barco pela ABAT.

Na tentativa de sanar tal apreensão, no final do primeiro semestre de 2018, os associados questionaram o gestor do PNSB sobre a aplicação da lei no 13.668/2018. De acordo com o terceiro parágrafo do artigo 14-C, fica dispensado o chamamento público para celebração de parcerias com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público. Após a realização de consulta jurídica, o ICMBio considerou inválida a aplicação desse instrumento para a formalização do passeio de barco realizado pela associação no interior do PNSB.

Em meio ao contexto nacional de profundas incertezas políticas e econômicas e um histórico de pressão sobre a manutenção da atividade embarcada, seguida de lentidão e descontinuidade no processo de formalização, a equipe do PSNB pediu que uma minuta fosse do termo de autorização fosse enviada até dezembro de 2018, período de tempo exíguo para promover reuniões internas suficientes para a construção do termo de autorização com todos os detalhes que integram o documento.

Os pescadores-barqueiros solicitaram assessoria técnica das autoras para uma reunião dos membros da associação a fim de analisarem os diversos fatores incidentes sobre a atividade, a conjuntura política e os aspectos positivos e negativos dos possíveis caminhos a serem seguidos. Nessa reunião, após deliberação, os associados coletivamente decidiram pela continuidade do processo de negociação. Para a tomada de importantes decisões coletivas, os associados da ABAT têm valorizado a assessoria externa e atendido a diversas demandas externas, incluindo as dos gestores públicos. Entender com profundidade os diversos interesses e cenários possíveis para a continuidade da atividade tem auxiliado a associação a evitar divisões internas e estabelecer arranjos internos que prezam pelo benefício do grupo.

Após a escolha pela continuidade da negociação e análise do documento proposto pelo ICMBio na reunião que ocorreu em novembro de 2018, com a participação de quase a totalidade de associados, duas oficinas e inúmeras rodas de conversas foram realizadas pelas autoras. Nessas ocasiões os pescadores-barqueiros verificaram modelos de documentos semelhantes, analisaram e debateram o termo de autorização, todos os itens do documento apresentando alternativas para aqueles que não contemplavam seus objetivos.

Em dezembro de 2018, uma reunião com os gestores do PNSB e os associados foi feita para que os últimos pudessem apresentar suas contribuições ao documento. Durante aproximadamente cinco horas os itens da minuta foram discutidos, as divergências apresentadas e solucionadas por meio do diálogo, demonstrando que os passos realizados anteriormente propiciaram aos associados o amadurecimento e a apropriação de conhecimento necessário para ocorrer um debate horizontal sobre o assunto. Algumas questões referentes às corresponsabilidades da associação e do PNSB acarretaram controvérsias entre os participantes do grupo de trabalho e necessitam ajustes e maior detalhamento.

Tal desentendimento decorre do fato da definição das contrapartidas de uma instituição prestadora de serviços em uma área protegida federal estar fundamentada no estudo de viabilidade econômica da atividade a ser formalizada, o que desconsidera aspectos relacionais que contemplem as diferentes visões de mundo e formas de apropriação do espaço diante da diversidade cultural dos atores envolvidos (PASCUA et al., 2017).

No primeiro trimestre de 2019, o documento elaborado pelos participantes foi enviado para análise da Divisão de Ordenamento e Autorização para Visitação (DOVIS) da Coordenação Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP) do ICMBio em Brasília, setor recentemente estabelecido pela Portaria ICMBio nº 1.162/2018. Os analistas ambientais do setor optaram pela padronização da prestação de serviços em todas as unidades de conservação federais como etapa preliminar, o que retardou a construção do documento de formalização do passeio de barco na Baía do Caixa d'Áço por alguns meses.

Em dezembro de 2019, a portaria 770/2019 do ICMBio que dispõe de normas e procedimentos administrativos para autorização da prestação de serviços de transporte aquaviário de passageiros foi finalmente publicada. As discussões realizadas entre representantes do PNSB e ICMBio, bem como o documento proposto em 2018 terão que sofrer adaptações para atender o modelo estabelecido por essa portaria para que a atividade embarcada realizada pela ABAT seja formalizada.

A descontinuidade das ações por limitações institucionais, manifestadas por meio do distanciamento das reuniões do grupo de trabalho devido à existência de outras demandas do PNSB, e a morosidade na conclusão do processo de formalização do empreendimento comunitário fomentaram incertezas quanto aos acordos já estabelecidos entre a associação e o poder público.

DESAFIOS PARA COOPERAÇÃO ENTRE POPULAÇÃO LOCAL E PODER PÚBLICO EM ÁREAS PROTEGIDAS

a) Diferentes percepções sobre o passeio de barco na Baía do Caixa d'Áço

A construção de diálogo e consenso entre os interesses da conservação ambiental e as demandas de usos de recursos pela sociedade é ainda um grande desafio. O PSNB, como outras áreas protegidas estabelecidas antes da década de 1990, não considerou a existência de populações locais no momento de sua criação, tendo que reconhecer e lidar com as necessidades de desenvolvimento dessas populações durante sua consolidação. Esse lapso temporal entre a criação e a efetiva implantação do PNSB acarretou inúmeros conflitos e disputas pelo domínio da área e controle dos recursos naturais.

O estabelecimento de uma comunicação clara e transparente associada a construção de relações de confiança entre pescadores-associados e gestores ambientais, bem como a compreensão sobre o funcionamento do processo de delegação de serviços e divulgação de informações errôneas (ou mesmo de contrainformação) foram desafios enfrentados pelos participantes do grupo de trabalho para a formalização da atividade embarcada realizada pela ABAT. A Tabela 2 resume as diferentes perspectivas de entendimento do processo de formalização do empreendimento comunitário captadas nos diálogos realizadas entre os associados e os gestores ambientais.

Há que se considerar ainda que as demandas comunitárias cotidianas e seus processos de aprendizagem coletivos possuem tempos e espaços diferenciados, tendo diversas variáveis que influenciam nesse processo, tais como: tempo disponível para buscar informação, acesso aos centros produtores de conhecimento, interesse na construção do diálogo com instituições consideradas inimigas, assessoria, capacitação para lidar com burocracia (e.g. regularizar documentação da associação), entre outros. Todos esses fatores estão intimamente relacionados aos modos de vida e aspectos culturais que determinam a singularidade das comunidades locais. Essas especificidades, na maioria dos casos, não são observadas pela burocracia inerente ao governo e pelos prazos de projetos e relatórios institucionais.

Tabela 2: Diferentes percepções da comunidade local e gestores ambientais sobre os assuntos relacionados à formalização da atividade embarcada.

<i>Área ou atividade</i>	<i>Comunitários (ABAT)</i>	<i>Gestores Públicos (PNSB)</i>
Trindade	Território de uma comunidade tradicional caiçara.	Localidade de grande beleza cênica que teve parte do território inserido no PNSB e parte na sua zona de amortecimento.
Praia do Meio	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros, que passou para o domínio da TDT após a assinatura do acordo em 1982. A TDT cedeu a área para uso coletivo dos trindadeiros.	Espaço público* inserido em uma área protegida de uso restrito.
Baía do Caixa d’Aço, incluindo a Piscina Natural	Área tradicionalmente utilizada pelos trindadeiros para lazer e pesca artesanal, e mais recentemente, turismo.	Espaço público* inserido em uma área protegida de uso restrito.
Passeio de Barco na Baía do Caixa d’Aço	Atividade que compõe o modo de vida da comunidade caiçara da Trindade. Sua extensão para turistas gera renda para muitas famílias nativas.	Uma das atividades a ser ofertada aos visitantes do PNSB. Os associados da ABAT são vistos como prestadores de serviço
* Segundo Rodrigues (2009), trata-se de um bem comum submetido à instância de administração estatal.		

b) Uso público em áreas protegidas: um instrumento inclusivo?

O projeto básico para concessão de estruturas e serviços de apoio a visitação (não incluindo o passeio de barco na Baía do Caixa d’Aço em seu escopo) foi apresentado pelos gestores ambientais na reunião do conselho consultivo que ocorreu em novembro de 2016 no município de Paraty. Inúmeras críticas foram feitas à proposta divulgada e foi requisitada manifestação dos conselheiros e demais participantes por escrito para sugestões ao projeto.

As autoras organizaram oficinas com os membros da ABAT para discussão dos itens do projeto. Essas discussões fundamentaram um ofício protocolado junto ao PNSB e contribuiu para que os gestores ambientais elaborassem nova estratégia para consolidação da área protegida, anunciada em diferentes reuniões do conselho consultivo realizadas em 2018.

A atual proposição incorporou a formalização de empreendimentos comunitários coletivos, bem como um projeto para concessão de serviços de apoio a visitação e estruturas gerenciais ainda em preparação. Especificamente para a área de Trindade, vem sendo delineada a construção de uma praça de interface entre a vila e o PNSB e um píer na Piscina Natural do Caixa d’Aço com recursos de compensação ambiental já disponibilizados pelo ICMBio para esse fim.

Embora diferentes medidas para a inclusão de comunidades locais venham sendo adotadas, o planejamento do uso público em áreas de proteção de uso restrito, segundo o SNUC, adota a conservação da biodiversidade e a experiência do visitante como critérios para avaliação e monitoramento dessas atividades. Essas diretrizes não priorizam o desenvolvimento local, critério fundamental quando se trata da formalização de empreendimentos comunitários.

A assimetria de relevância entre esses três critérios compromete tanto a participação das comunidades locais na gestão das áreas protegidas como a construção de futuras iniciativas de cooperação entre populações locais e órgãos ambientais (BOCKSTAEL et al., 2016).

A inclusão social em áreas protegidas não pode ser tratada meramente como um aspecto econômico de geração de emprego e renda para as populações locais, sendo imprescindível considerar características plurais oriundas da identidade cultural, autonomia e senso de pertencimento. Fomentar somente as atividades relacionadas ao turismo no meio natural não soluciona os conflitos históricos em áreas protegidas. O turismo acontece, muitas vezes, de forma desordenada e trata como exótico a diversidade cultural existente, causando inúmeros impactos negativos nas comunidades locais e introduzindo valores e costumes que desqualificam a cultura local.

Além disso, algumas atividades extrativistas (por exemplo, a pesca de pequena escala) fazem parte do patrimônio biocultural dessas populações, não podendo ser negligenciadas pelos gestores ou, simplesmente substituídas pelas oportunidades econômicas geradas pelo turismo nas áreas protegidas remediando as restrições impostas aos modos de vida tradicionais pela legislação ambiental.

Alternativas diversificadas que fortaleçam e valorizem a cultura local necessitam de maior incentivo. De outro modo, essas populações se tornariam simplesmente prestadores de serviços em suas áreas de origem e, na retaguarda de um conceito humanitário, a reprodução das tão criticadas exclusões e injustiças socioambientais seriam perpetuadas.

CONCLUSÕES

O uso público tanto nacional como internacionalmente, tem conquistado grande relevância em relação a valorização social, consolidação das áreas protegidas, bem como para a conservação do ambiente natural. Além disso, o desenvolvimento do uso público pode proporcionar geração de expressivos recursos econômicos para auxiliar a gestão ambiental e a conservação dos ecossistemas, independentemente da alocação de outros investimentos. Concomitantemente tem potencial de beneficiar economicamente as populações residentes no interior e/ou entorno desses espaços e melhorar as condições de vida das comunidades locais.

O processo de construção de um documento de cooperação entre o PNSB e a ABAT mostrou que, mesmo em um cenário de disputas históricas na região, o processo de construção de cooperação entre os diferentes atores (associados, autoras, gestores) possibilitou a melhoria do diálogo entre o poder público e a associação, bem como o reconhecimento do trabalho da ABAT pelo PNSB e comunidades costeiras de outras regiões.

A assessoria técnica para a associação comunitária foi fundamental para que houvesse apropriação e troca de conhecimento, fortalecimento interno da associação, mediação de conflitos, facilitação e organização de reuniões internas e externas, melhoria do entendimento de documentos legais por parte dos associados, iniciativas de criação social para enfrentamento de demandas, melhor comunicação com os gestores do PNSB. Houve um aumento de interdependência dos associados para a tomada de decisões alicerçadas em relações não-hierárquicas voltadas para os objetivos da ABAT.

O aprendizado mútuo das consultoras e dos associados levou ao desenvolvimento individual e coletivo de todos os envolvidos, podendo esse modelo de interação ser reproduzido em outros locais e instâncias. Infelizmente, poucas agências de fomento disponibilizam recursos para pequenas associações, o que obsta a prestação contínua da assessoria, muitas vezes, realizada de modo voluntário.

A partir dessa experiência foi possível também fazer uma reflexão sobre a interface das políticas de uso público e gestão compartilhada para lidar com atividades turísticas em territórios historicamente utilizados por comunidades locais.

A cooperação entre os diversos atores pode garantir benefícios para a conservação, melhoria do conhecimento com a troca de saberes, fortalecimento de aspectos culturais, reconhecimento do patrimônio material e imaterial existente nos territórios. Para tanto são necessários avanços tanto em: i) instrumentos legais que considerem a vulnerabilidade e assegurem a permanência das comunidades locais em seus territórios, quanto no ii) entendimento do conceito de uso público que considerem valores relacionais como, senso de pertencimento e identidade.

Outro fator que interrompe os processos de parcerias entre gestores ambientais e comunitários é a insegurança da condução de políticas públicas. A alternância de dirigentes governamentais que não primam pela continuidade de ações inclusivas, como ocorreu na última eleição, obsta a condução de iniciativas participativas e voltadas para a conservação com desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- BAHIA, N. C. F. et al. Implementation of a national park over traditional lands of the Trindade community in Paraty, Brazil. In: **Protected Areas and Place Making Conference Proceedings**. Foz do Iguaçu. Piracicaba: ESALQ, 2013. p. 46-51.
- BAHIA, N. C. F. et al. Formalização do Passeio de Barco na Baía do Caixa D’Aço (Trindade, Paraty, RJ): uma Iniciativa de Inclusão Social para Conservação. In: Simon, A.; Filho, W. M. Repensando os Paradigmas Institucionais da Conservação. **Anais do VIII Seminário Brasileiro de Áreas Protegidas e Inclusão Social e III Encontro Latino-Americano de Áreas Protegidas e Inclusão Social**. Niterói, 2017. p. 738-755.
- BAHIA, N. C. F. et al. Staying Afloat. **Samudra Report**, n. 78, p. 39-41. 2018.
- BAREFOOT COLLECTIVE. Barefoot guide to working with organisations and social change. **Community Development Resource Association (CDRA)**. 2009.
- BOCKSTAEL, E. et alli. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. **Environmental Science & Policy**, vol. 60, p. 1-10, 2016.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 61p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Biodiversidade e Florestas/Diretoria de Áreas Protegidas. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Série Áreas Protegidas, 3. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. 44p.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Turismo de Base Comunitária em UCs federais: princípios e diretrizes**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018. 19p.
- BUSSOLOTI, J. M. **Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico**. Relatório Técnico de Progresso para o Centro de Conservação da Biodiversidade (CBC-Brasil). Conselho do Mosaico Bocaina e Caminhos de Cunha. Cunha. 2010. 89p.
- CONTI, B. R.; ANTUNES, D. DE C. Conflitos na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: entraves ao desenvolvimento local na vila de Trindade (Paraty, RJ). **Interações**, vol. 13, n. 2, p. 213-223, 2012.
- GARDNER, B. Tourism and the politics of the global land grab in Tanzania. **Peasant Studies**, v. 39, n. 2, p. 377-402, 2012.
- GEZON, L. L. Who wins and who loses? Unpacking the “local people” concept in ecotourism: a longitudinal study of community equity in Ankarana, Madagascar. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 22, p. 821-838, 2014.
- HANAZAKI, N. et al. Livelihood Diversity, Food Security and Resilience among the Caiçara of Coastal Brazil. **Human Ecology**, v. 41, p. 153-164, 2013.
- LHOTTE, C. **Trindade para os trindadeiros**. 1982. 278f. Dissertação (Mestrado): Departamento de Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1982.
- MATHEUS, F. S.; RAIMUNDO, S. O Envolvimento das Comunidades Locais nas Políticas de Uso Público em Áreas Protegidas no Estado de São Paulo. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, Juiz de Fora, vol.5, n. 3, p. 45-54, set./dez. 2015.
- PASCUA, U. et al. Valuing nature’s contributions to people: the IPBES approach. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 26, p.7-16, 2017.

PLANTE, S.; BRETON, Y. Espaço, pesca e turismo em Trindade. In: DIEGUES, A.C. (Org.). **Enciclopédia Caiçara**. Vol. III. O Olhar Estrangeiro. São Paulo: Editora Hucitec, 2005, p. 21-74.

RODRIGUES, C. G. de O. **Uso do público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. 2009. 358f. Tese (Doutorado): Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

YOUNG, C. E. F.; MEDEIROS, R. (Org.). **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. 180p.