

# PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DOS BENS NATURAIS COMUNS E POPULAÇÕES NATIVAS NO LITORAL SUL DO PARANÁ

---

LARISSA MELLINGER<sup>1</sup>  
DIMAS FLORIANI<sup>2</sup>

## A Democracia participativa e deliberativa

O debate contemporâneo sobre a democracia parece estar baseado em cinco modelos que se constituem pontos de referência, segundo Coelho e Nobre (2004): o “elitista”, o “pluralista”, o “legal”, o “participativo” e o “deliberativo”. Aqui, o foco será dado nos dois últimos.

O modelo “participativo” ficou conhecido como a “nova esquerda” em contraposição ao modelo “legal”. Tendo em Carole Pateman, Nikos Poulantzas e C.B. Macpherson seus idealizadores; este modelo pretende superar as desigualdades materiais e os déficits de formação política da opinião, bem como ampliar a participação dos cidadãos nos processos decisórios. Importante ressaltar que suas teorias não buscavam substituir os mecanismos de representação, mas conjugar espaços de participação direta com a manutenção da representação política (COELHO; NOBRE, 2004). Para Pateman (1992), o teórico por excelência da democracia participativa foi Rousseau, seguido por John Stuart Mill e mais recentemente G.D.H. Cole. A *teoria política de Rousseau* apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, provocando um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. Rousseau afirmava que certas condições econômicas eram necessárias para um sistema participativo, pois diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política, ou seja, nenhum cidadão poderia ser rico o bastante para comprar o outro e nenhum poderia ser tão pobre que tivesse que se vender, e, para isso, era vital na visão dele de que todo homem possuísse alguma propriedade. Considerava, dessa forma, que a situação ideal para a tomada de decisões seria a que não contasse com a presença de grupos organizados, apenas indivíduos, pois os primeiros poderiam querer que prevalecessem suas “vontades particulares”. Caso fosse impossível evitar as associações organizadas dentro das comunidades, diz Rousseau, elas deveriam ser tão numerosas e de

---

1. Bióloga, mestre em Ecologia (INPA) e doutora em Sociologia (UFPR), IFPR, [larissa.mellinger@ifpr.edu.br](mailto:larissa.mellinger@ifpr.edu.br)

2. Sociólogo, pós-doutorado (Colégio de México), Titular Sênior no PPGMADE-UFPR, [dimas@casla.com.br](mailto:dimas@casla.com.br)

poder político tão igual quanto possível. Para Rousseau, a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor.

Para Mill, além da importância da participação como instrumento educativo, que já havia sido colocado também por Rousseau, agrega-se aqui outra dimensão da teoria, a participação no local do trabalho encarado como participação política por excelência. Do mesmo modo que a participação da administração do interesse coletivo pela política local educa o indivíduo para a responsabilidade social, também a participação na administração do interesse coletivo na organização industrial favorece e desenvolve as qualidades que o indivíduo necessita para as atividades públicas. Dessa forma, a relação empregador/empregado não poderia se sustentar a longo prazo, e alguma forma de cooperação deveria substituí-la, com administradores (governo) eleitos por todo o corpo de empregados, da mesma forma que são eleitos os representantes em termos locais.

Para Cole, é a indústria que possui a chave que abrirá a porta para uma forma de governo verdadeiramente democrática, pois é na indústria que o indivíduo mais se envolve em relações de superioridade e subordinação. Os homens precisam cooperar em associações para satisfazer suas necessidades e, assim, começa a examinar os motivos para manter os homens juntos em uma associação e os modos pelos quais os homens agem por meio de associações, suplementando e complementando suas ações enquanto indivíduos isolados ou privados. Cole produz uma teoria das associações. Sociedade, como definida por ele, é um complexo de associações que se forma e se mantém a partir da união das vontades de seus membros. Se o indivíduo quiser se autogovernar, então ele não só tem de ser capaz de participar da tomada de decisões em todas as associações das quais ele é membro, como as próprias associações têm de ser livres e possuir igual poder político para controlar seus próprios assuntos.

Em síntese, a teoria participativa da democracia coloca que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente; também a existência de instituições representativas em termos nacionais, não basta para a democracia, apenas pela participação local, no trabalho e em associações locais que o indivíduo poderia “aprender democracia”. Além disso, a democracia participativa torna-se um sistema auto-sustentado pelo impacto educativo (principal função) do processo participativo. Soma-se a isso seu efeito integrativo e de auxiliar na aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992).

O modelo “deliberativo”, apoiado em Bernard Manin, Jürgen Habermas e Joshua Cohen, apresenta uma teoria explicitamente normativa da democracia, tendo como requisito a legitimidade dos processos democráticos, legitimidade essa dependente de procedimentos imparciais de deliberação. São válidas aquelas normas que poderiam receber a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências. Habermas (1990, *apud* AVRITZER; COSTA, 2004) com a construção do seu modelo discursivo de esfera pública, onde o espaço público é insubstituível para a constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro, introduz um novo caminho dentro da teoria democrática, além do debate entre os elitistas e os participativos, que abre espaço para uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.

A fonte da legitimidade política não pode ser, conforme Habermas, a vontade dos cidadãos individuais, mas o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva.

É necessário, portanto, que os cidadãos ofereçam argumentos racionais para os seus pares de forma a justificarem suas decisões. Esse é o processo que, operado dentro da esfera pública, estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos do mundo da vida<sup>1</sup> cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática.

A sua principal contribuição foi a possibilidade de se resgatar um espaço público onde os indivíduos pudessem interagir, tomando decisões de modo crítico perante o Estado, rompendo assim com a polarização dos debates entre as teorias elitista e participativa da democracia, em função da importância dada à construção argumentativa das preferências e não por meio de mera agregação de interesses (PEREIRA, 2007).

Este modelo da esfera pública de Habermas que não necessariamente constitui um espaço concreto e institucionalizado, mas sim uma rede de fluxos comunicacionais que se condensam em opiniões públicas (1997, p. 92), apesar de fundamental para a teoria deliberativa, sofreu várias críticas e complementações, como o reconhecimento da importância dos “new publics” (COHEN; ARATO, 1992), “counterpublics” (FRASER, 1992, 2002), “diasporic publics” (GILROY, 1993) e “deliberative publics” (AVRITZER; COSTA, 2004), além das propostas de Young (2002) e Dryzek (2000).

Para Fraser, a ideia de uma esfera pública nacional única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. A esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia dos atores que serão efetivamente ouvidos e dos temas que serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres (os contrapúblicos – “*counterpublics*”) são excluídos a priori ou merecem um lugar subordinado na esfera pública.

Gilroy faz referência ao espaço cultural do Atlântico negro, formado no âmbito da diáspora africana iniciada com a escravidão moderna. Escravos negros e depois seus descendentes que possuíam a dança e a música como forma de sua constituição, performance e organização, também foram excluídos do processo de construção da política, política essa regida pelo império do homem branco, da palavra, pela separação entre performance e racionalidade.

A preocupação de Habermas com a defesa do caráter institucional do Estado de direito, onde a sociedade civil produz influência política, mas não decide nem implementa políticas, levam-no a subestimar completamente as estruturas de participação pública. Em toda a sua discussão sobre espaço público, faltam referências à necessidade de horizontalizar os processos decisórios, de conectar os processos de discussão e deliberação pública, conferindo poderes efetivos aos diversos atores sociais como realmente “*deliberative publics*” (AVRITZER; COSTA, 2004).

Dois propostas alternativas são colocadas no intuito de não restringir a participação dos indivíduos pelo discurso público. Young (2002), sustenta a proposta de uma democracia comunicativa, baseada em outras formas de comunicação para além da argumentação

racional, tais como o cumprimento (*greeting*), entendido como a forma comunicativa que antecede a troca de razões durante a discussão; a retórica, entendida como a troca de argumentos, mas direcionada especificamente para uma audiência e com um estilo e tonalidade próprias, e por último a narrativa ou o testemunho, entendidos como um mecanismo de partilha de experiências de vida.

Dryzek (2000) amplia a noção de democracia comunicativa para democracia discursiva, chamando a atenção ao fato de que a retórica pode coagir a audiência ao manipular suas emoções. As formas de comunicação utilizadas na democracia discursiva não poderão promover algum tipo de coerção e deverão ser capazes de conectar a experiência particular de um indivíduo, grupo ou categoria com algum princípio mais geral. Assim, afirma que “levar a diferença a sério significa atentar às diferentes identidades e aos diferentes tipos de comunicação que as acompanham, recusando-se a liquidá-las em nome de uma razão pública unitária” (DRYZEK, 2004, p.51).

Dessa forma, poder-se-ia constatar que os modelos participativo e, principalmente, o deliberativo, com suas críticas e complementações, seriam formas eficazes de se constituir a real participação da sociedade nas tomadas de decisão. E mais, poderiam ser consideradas formas não-hegemônicas de democracia em contraponto com os modelos hegemônicos de democracia representativa elitista ou liberal. Mas será que são modelos que realmente rompem com as exclusões e a não participação social nas tomadas de decisões do Estado, ou seriam só rearranjos de uma ordem já estabelecida?

Parte dos sujeitos que participam dos espaços públicos, ou que não participam: os nativos, os pescadores artesanais, extratores tradicionais, lavradores, constituem uma dinâmica anterior, a da unidade familiar, e que vai influenciar toda a lógica de atuação desses sujeitos nas dimensões seguintes, de “comunidade” e região (associações, conselhos gestores).

Segundo toda a literatura do campesinato (GARCIA JÚNIOR, 1990; HEREDIA, 1979; MOURA, 1978; WOORTMANN, 1990, 2009), a unidade familiar/grupo doméstico possui características e relações sociais de extrema importância para compreender estes grupos em instâncias diversas, apesar das características específicas destes grupos e dos diferentes nomes pelos quais se reconhecem ou são denominados por um agente externo.

Os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação da Natureza (UC)<sup>ii</sup> são tomados pelos órgãos públicos gestores das UC, pelas organizações não governamentais e outros atores sociais como uma instância máxima da gestão participativa na arena ambiental regional e conseqüentemente da gestão pública dos bens naturais comuns<sup>iii</sup>. Parece que a gestão participativa através dos conselhos gestores de UC surge como uma alternativa ao paradigma hegemônico de “comando e controle” (forma de centralizar o poder pelo Estado baseado nas normatizações e fiscalizações) da gestão ambiental pública, bem como ao modelo representativo elitista ou liberal da democracia. Mas exatamente em qual modelo de gestão democrática (governança) se inserem hoje os conselhos gestores das UC no Brasil?

Será que os modelos de gestão democrática existentes são suficientes para abarcar todas as complexidades e diversidades dessa interação sociedade & natureza em relação

a gestão dos bens naturais comuns? Será que a participação social tão proclamada pelos órgãos públicos gestores de áreas naturais protegidas é suficiente para se garantir a pluralidade cultural e a diversidade de realidades e de instâncias que envolvem a gestão dos bens comuns?

## As Unidades Familiares e seus processos decisórios

A pesquisa compreendeu a realização de uma importante incursão de campo, com o estudo sobre as unidades familiares ao redor da Baía de Guaratuba, litoral sul do Paraná, e uma diversidade de situações quanto à sua estruturação social, econômica, cultural e política.

Pode se dizer que a unidade familiar nesse estudo corresponde ao espaço primário de sociabilidades e de reprodução social do “nativo”<sup>iv</sup> formado basicamente pela casa, pelo roçado e pelo rancho<sup>v</sup>, sendo o “nativo” uma categoria social constituída de uma ética onde terra, água, mangue, família e trabalho estão relacionados, uma não existe sem a outra e se vinculam a valores e a dinâmicas organizatórias centrais, como a honra, a hierarquia e os ciclos da natureza. Normalmente, estas unidades se inserem em contextos sociais mais amplos – redes de parentesco, de vizinhança, religiosas, de produção, de gestão dos bens naturais comuns, etc. –, que fazem com que não sejam pensadas como “unidades isoladas”.

Os nativos residentes da baía de Guaratuba são definidos por outros autores como uma população caiçara (DIEGUES, 1988; SONDA, 2002; BALZON, 2000; FERREIRA, 2009), entendida como populações litorâneas que apresentam ligações com a terra por meio de lavoura de subsistência, pesca e extrativismo, relação de parentesco e ajuda mútua (DIEGUES, 1983).

Segundo Adams (2000), o termo caiçara tem origem no vocábulo Tupi-Guarani “caá-içara” (SAMPAIO, 1987), que era utilizado para denominar as estacas colocadas em torno das tabas ou aldeias, e o curral feito de galhos de árvores fincados na água para cercar o peixe. Com o passar do tempo, passou a ser o nome dado às palhoças construídas nas praias para abrigar as canoas e os apetrechos dos pescadores e, mais tarde, para identificar o morador de Cananeia (Fundação SOS Mata Atlântica, 1992). Posteriormente, passou a ser o nome dado a todos os indivíduos e comunidades do litoral dos estados do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro (DIEGUES, 1988).

Apesar de todo esse contexto descrito acima, a população local ao redor da baía de Guaratuba não se autodenomina ou se autoidentifica como caiçara, mas sim principalmente como “nativos”. Os autores deste trabalho preferiram, ao longo deste texto, utilizar o termo “nativo” já que são assim chamados por eles próprios de forma geral os sujeitos da pesquisa.

Conflitos de ordem fundiária com empresas madeireiras, pessoas “de fora” e com o próprio Estado (por questões de normatização ambiental) fizeram o nativo se reestruturar aos novos cenários que foram sendo impostos em seu meio e dessa forma rearranjou e ressignificou suas principais atividades de subsistência e econômicas. Não deixou de ser uma população tradicional, “caiçara”, já que essa categorização atualmente tem feito construir direitos, tem sido mobilizada como ferramenta política, mas as mudanças pelas

quais passou o nativo, ao longo do tempo e da modernidade, tornou-o uma categoria híbrida, complexa.

A dinâmica da Unidade Familiar é baseada na diversidade das suas atividades produtivas, com suas práticas materiais e imateriais, que garante sua reprodução social e é motivadora indispensável das suas decisões diárias. Os processos decisórios em relação ao uso dos bens naturais comuns na região baía de Guaratuba que ocorrem na unidade familiar e no sítio (o território das UF) transitam entre uma “escolha racional” (escolhas que sejam interessantes apenas para a família, sua reprodução social e econômica) e também, em escolhas pensadas no uso comum dos recursos baseadas em regras e acordos consuetudinários que são diretamente influenciadas pela legislação ambiental moderna. O sítio não é uma comunidade harmônica, auto-organizativa e sem conflitos, é um território social de relações familiares e entre as famílias, com seus graus de parentesco, compadrio e vizinhança produzindo acordos e divergências.

Nos conselhos gestores, de espaços públicos a princípio de inclusão e participação social, segue-se uma linha de tentar incluir os anseios coletivos através da representação. Subentende-se a priori que por ser o sítio um espaço coletivo muito delimitado, há uma organização e representação coletivas intrínsecas e, por isso, são escolhidas pessoas dos sítios que possam representar os valores e anseios de um determinado território. Mas sendo os sítios organizados com base na unidade familiar, seus valores, sua ética, é quase impossível que um representante deste sítio seja capaz sozinho de traduzir ou expressar toda a diversidade social e todos os conflitos que ocorrem nesta dimensão.

## **Os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação da natureza e sua inserção na Teoria Democrática**

A discussão da gestão participativa através dos conselhos gestores no Brasil pelo campo ambiental passa por uma discussão teórica baseada na educação ambiental e na educação freiriana libertadora e emancipatória (QUINTAS, 2000; LOUREIRO, 2004; LOUREIRO *et al.*, 2005; LOUREIRO; AZAZIEL, 2006; LOUREIRO; CUNHA, 2008; LIMONT, 2009). O que se pretende aqui é incorporar uma discussão acerca da teoria de governança, de modelos de gestão democrática. Muito se fala em participação social nos espaços públicos onde se trata da conservação da natureza e da diversidade socioambiental no Brasil e pouco se sabe o que isso realmente significa ou a construção histórica desse termo.

A legislação a respeito dos conselhos gestores de Unidades de Conservação da Natureza prevê que, em unidades de proteção integral (sem uso direto), os conselhos sejam consultivos, dados os limites de utilização dessas áreas já previstos em lei. No caso das unidades de uso sustentável, prevê explicitamente que o conselho seja deliberativo apenas em reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável, deixando em aberto as demais categorias, como as APA e RPPN. Mas já em documentos do ICMBio, como seus relatórios de gestão (2010/2011), trazem a informação que nas categorias de UC de uso sustentável (exceto RDS e RESEX) os conselhos sejam também consultivos.

Essa dicotomia entre consultivo e deliberativo fica atrelada à legislação maior, que é o SNUC. As definições e restrições já se impõem antes mesmo do conselho ser criado. Isso não significa que um conselho consultivo não possa deliberar sobre determinado assunto, mas desde que seja dentro dos limites de uso estabelecidos para aquela UC pela lei maior.

De acordo com as teorias democráticas vistas anteriormente, os dois modelos de democracia que envolvem a participação da sociedade além do voto e da representatividade são os modelos de democracia participativa e deliberativa. Pensando que os conselhos gestores de UC são espaços públicos, que seriam a fonte da legitimidade política, conforme Habermas, onde ocorre o resultado do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva, e não de opiniões individuais e isoladas, estaríamos então falando de uma democracia deliberativa. Mas, se os conselhos consultivos (ou mesmo os deliberativos) forem constituídos apenas para ouvir ou informar os outros sujeitos sociais, mesmo sendo espaços públicos institucionalizados, poderiam alcançar apenas um efeito integrativo e participacionista (de aumento da quantidade de participação e não necessariamente da qualidade) e, assim, estariam dentro da racionalidade da democracia participativa.

Conselhos deliberativos (ou mesmo consultivos), mesmo sendo já por denominação um espaço público apto a deliberar, só serão realmente deliberativos se permitir que os impulsos provindos do “mundo da vida”<sup>vi</sup> cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática. Só haverá deliberação pública se os participantes estiverem dispostos a reconsiderar suas preferências em função da discussão, das novas informações e pretensões apresentadas por outros participantes do processo (CHAMBERS, 2003). Se for apenas uma agregação das motivações e preferências individuais, considerando as preferências dos cidadãos como dadas, estamos falando de um modelo apenas participativo, mas não deliberativo (PEREIRA, 2007).

A esfera pública idealizada por Habermas onde são produzidos consensos que influenciam a esfera política sofre críticas, uma delas sustenta que a inevitabilidade do conflito não garante que os participantes dos processos deliberativos estejam dispostos a produzir consensos (SHAPIRO, 2003).

Precisamos de um modelo democrático capaz de apreender a natureza do político. Isto requer o desenvolvimento de uma abordagem que inscreva a questão do poder e do antagonismo em seu próprio centro. (...) É por essa razão que o ideal de uma democracia pluralista não pode alcançar um consenso racional na esfera pública. Esse consenso não pode existir. Devemos aceitar que cada consenso existe como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder e que ele sempre acarreta alguma forma de exclusão (MOUFFE, 2006, p. 173-175; 2003, p.112-117).

Outras críticas e complementações ao modelo de esfera pública de Habermas, como o reconhecimento da importância dos “counter publics” (FRASER, 1992, 2002), “diasporic publics” (GILROY, 1993) e “deliberative publics” (AVRITZER; COSTA, 2004), bem como da democracia comunicativa de Young (2002) e a discursiva de Dryzek (2000) são muito importantes ao se analisar conselhos gestores de UC. Normalmente alguns sujeitos sociais participantes destes conselhos gestores de UC, são pessoas oriundas de uma racionalidade diferenciada daquela exigida para se fazer ouvir nesses espaços públicos. O

discurso público racional pode não ser uma característica desses sujeitos, mas a narrativa ou o testemunho sim.

Além da ampliação desses processos deliberativos pela democracia comunicativa e discursiva, o outro desafio é elaborar teoricamente a conexão entre esses processos com outras formas de ação política que ocorrem dentro das esferas públicas (PEREIRA, 2007), e, mais ainda, conectar a esfera pública com o que acontece em esferas anteriores a ela, como a familiar.

Com a análise da atuação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba (UC que é formada em parte pela região costeira do litoral sul do estado do Paraná), buscou-se, através desse estudo de caso, base para se responder a questão de qual modelo democrático hoje se insere os conselhos gestores de UC e se esses espaços são suficientes para a “participação social” e gestão dos bens naturais comuns ou ainda se outras formas de decisão (ação coletiva) são visíveis e legítimas a esses espaços.

## O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaratuba

O Conselho Gestor da APA foi mobilizado durante o ano de 2005 pela própria gerência do IAP (Instituto Ambiental do Paraná) em Guaratuba (percorrendo os seis municípios em busca de coletivos que já estavam organizados), formado no final de 2005 e instituído pela portaria n° 22 de 08 de março de 2006, possuindo caráter deliberativo, com 30 representantes do governo e sociedade civil (de forma paritária), diversas competências e vem reunindo-se frequentemente com o intuito de auxiliar no processo de gestão da APA. Em 2006 as reuniões se transformaram em capacitações para os conselheiros reunindo-se ordinariamente a partir de 2007.

De 2007 até o final de 2012, este Conselho se reuniu 33 vezes, sendo 25 delas observadas pela pesquisadora. Outro instrumento de coleta de dados utilizado foram as atas das reuniões ocorridas neste período. Estes documentos oficiais, mesmo sendo registros já filtrados das discussões que ocorreram em plenária, representam uma importante fonte de informação, que ao lado das observações diretas das reuniões, permitem ao pesquisador captar o “conselho em ação” (PERISSINOTTO e FUKS, 2007).

Em relação à participação dos conselheiros nas reuniões (considerando as 30 cadeiras), em média, estavam presentes aproximadamente 16 representantes em cada reunião ao longo dos anos de atuação do conselho, sendo praticamente metade destes do setor governamental e a outra metade da sociedade civil. Ou seja, além de uma paridade dada a priori pela normatização do espaço, esta também ocorreu na prática, com pequenas variações no decorrer do tempo.

A SEET (Secretaria Estadual de Turismo), Prefeitura Municipal de Matinhos e Prefeitura Municipal de Morretes foram os representantes dos órgãos governamentais mais ausentes às reuniões. Os que estiveram mais presentes além do órgão gestor (IAP): Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais (presente em 79,3% das reuniões), ICMBio (72,4%), Sanepar (65,5%) e Força Verde (Batalhão da Polícia Florestal – 65,5%). Já os representantes da sociedade civil que mais compareceram foram: Setor de Produção de Guaratuba, representado pela APAS (Associação Pró Agricultura Sustentável de Gua-

ratuba) localidade do Cubatão/Caovi, comparecendo 96,5% às reuniões; representante da Bacia do rio São João (Tijucas do Sul) da localidade de São João de Baixo, com 89,6% de presença; comunidade do Parati (89,6%); Setor Produtivo de Morretes, representado pela AMORISA (Associação dos Moradores do Rio Sagrado) (82,7%); e ONG com 79,3% de presença.

As representações mais ausentes da sociedade civil ficaram por conta do Setor Produtivo de Paranaguá (apenas 3,4% de presença); Setor Produtivo de Tijucas do Sul e de São José dos Pinhais ambos com 31% de presença; Comunidade do Descoberto, atualmente cadeira ocupada por moradores do São Joãozinho com 44,8% de comparecimento às reuniões; e com 48,2% representante da Bacia de Canavieiras/Morretes.

Quando consideramos a distribuição da participação dos segmentos por iniciar o debate, chama atenção a predominância do setor governamental sobre a sociedade civil. Além de identificar quem iniciou o debate, os dados coletados permitem também trabalhar com informação a respeito do ator que dá sequência ao debate. Os órgãos públicos iniciam mais o debate (cerca de quatro vezes a mais, na média, do que a sociedade civil) e essa distância cai pela metade na sequência do debate.

A dinâmica do Conselho obedece a seguinte lógica: os atores estatais, principalmente IAP, seguidos das ONGs iniciam o debate, em seguida entra novamente em cena o próprio IAP e com uma frequência um pouco menor, os representantes de comunidades e setores produtivos dos municípios. Parece ocorrer uma hegemonia da participação do próprio órgão gestor da APA no Conselho, o que pode até ser natural na hora de propor o debate, já que é o órgão gestor o próprio presidente do Conselho e quem organiza a pauta das reuniões, mas não necessariamente deveria ser o ator que mais aparece no momento de dar sequência ao debate. Em parte, isso é explicado porque normalmente nas reuniões estão presentes de dois a três técnicos do IAP.

Aproximadamente 40% dos assuntos tratados no conselho não geraram discussão. Além disso, a contestação, tal como definida na metodologia de Perissinotto & Fuks (2007)<sup>vii</sup>, ocorreu em apenas 13% dos debates. Isso não significa, necessariamente, um esvaziamento da qualidade da experiência participativa no CG, considerando que vários pontos de pauta não visam ao debate, nem tampouco estimulam a contestação (informes, apresentação de projetos e programas de ONG, governamentais), enquanto outros entram direto em votação, como, por exemplo, alguns licenciamentos para anuência do conselho.

Quando ocorrem, as contestações são protagonizadas, principalmente, pelas comunidades/setores produtivos dos municípios e em menor frequência pelas organizações não governamentais. A análise revela, então, não apenas uma preponderância de três segmentos (gestores – IAP; ONG; comunidades/setor produtivo), mas uma polarização entre principalmente IAP e comunidades/setor produtivo. Esses três atores não são ativos apenas no sentido de participarem do debate, mas também porque são os que mais lhe conferem qualidade de confrontação de ideias.

A qualidade da deliberação pode ser avaliada em termos do tipo predominante de decisão. A prevalência de modalidades “fracas” (encaminhamentos e moção) e intermediárias (aprovação<sup>viii</sup>), restando apenas um número reduzido de resolução e de prestação de contas, indica que o CG da APA e Guaratuba é um conselho forte no debate, mas

fraco em termos de deliberações (Tabela 1). O gestor da UC e integrantes do IAP sozinhos apresentam cerca de 40 % dos encaminhamentos propostos. Embora esse número não seja tão expressivo quanto o da iniciativa no campo do debate, ele consolida a liderança do gestor no processo decisório do Conselho.

**Tabela 1. Qualidade das deliberações no CG da APA de Guaratuba.**

Modalidade da deliberação	Tipos de Decisões	Quantidade (%)
Fraca	Encaminha- mentos	35,20
Intermediária	Moções	
	Aprovações	11,73
	Resoluções	
Forte	Prestação de Contas	7,14
<i>Sem deliberação ou sem informação</i>		~ 46

Fonte: Mellinger, 2013.

Além da identificação dos principais atores, da existência de debate e de contestação e dos tipos de deliberação, outra forma de se qualificar o processo decisório do CG é por meio da análise de sua agenda. A qualidade do processo decisório não depende apenas de “quem” e “como” se debate e se delibera, mas define também em termos de “o quê” ocupa maior espaço na pauta das reuniões.

Em termos de classificação mais ampla dos assuntos tratados pelo CG da APA de Guaratuba, há uma pequena predominância dos “assuntos públicos” em relação aos “assuntos internos”, mas não significativa, praticamente o conselho trata na mesma proporção os dois tipos de assuntos mais gerais.

Entre os assuntos públicos, predominaram a solicitação de análise e anuência do conselho sobre os licenciamentos, e apresentações sobre programas e projetos governamentais e de organizações não governamentais. Houve alguns debates a respeito de políticas públicas na área ambiental, socioambiental, como a questão do ICMS Ecológico, mudanças no Plano de Manejo da APA (principalmente em relação a utilização de agrotóxicos/pulverização aérea e reflorestamento com espécie exótica), criação de nova UC na região, que geraram importantes resoluções de ordem substantiva e “prestação de contas”, mas não foram temas que prevaleceram na agenda do CG da APA.

A presença/participação dos conselheiros, a organização das cadeiras e suas representações, a organização e elaboração do Plano de Ação do Conselho, bem como a formação e atuação das câmaras técnicas constituíram os principais assuntos internos da

agenda do CG. Percebe-se que o CG da APA de Guaratuba utiliza bastante o seu esforço e tempo em questões voltadas principalmente para procedimentos internos e análise dos licenciamentos, dedicando-se menos a discutir e deliberar assuntos relacionados à área de política pública em que atua.

Os grandes temas de pauta discutidos pelos conselhos deliberativos de UC conforme “Diagnóstico dos Conselhos de Unidades de Conservação Federais”, elaborado pelo ICMBio em 2011, com questionários aplicados aos chefes das UC ou outros servidores do ICMBio, indicaram como principais: “uso dos recursos naturais”, “plano de manejo” e “fiscalização”, ou seja, assuntos públicos, sendo que assuntos internos como a “função” e o “funcionamento do conselho” quase não foram citados.

Em Perissinotto e Fuks (2007), analisando os conselhos municipais de saúde, assistência social e dos direitos da criança e adolescente de Curitiba, em todos há a prevalência da discussão em torno dos assuntos públicos, ocupados por temas substantivos, sem gastar muito do seu tempo em questões voltadas exclusivamente para procedimentos internos.

Segundo Pereira (2007), a deliberação só ocorre quando há uma reconsideração das preferências dos atores, e não apenas mera agregação destes interesses. Resolveu-se aplicar essa propositiva em forma de metodologia para o CG da APA de Guaratuba apenas para aqueles debates onde houve contestação, ou seja, quando foi registrado que a intervenção do segundo ator se opôs explicitamente a do que iniciou o debate. Desta forma, das 26 contestações que ocorreram em 30% delas os atores agregaram seus interesses, seja encaminhando propostas ou aprovações pela maioria.

Já em 23%<sup>ix</sup> dos debates contestados, os atores foram capazes de reconsiderar suas preferências, ou seja, mudar uma opinião e posição pessoal ou institucional em favor principalmente de uma resolução, na visão de Perissinotto e Fuks (2007), uma deliberação forte. Claro que “agregação de interesses” pode ter ocorrido em outros debates, não só onde houve “contestação”. Mas, como parece implícito que “reconsideração das preferências” só poderia ocorrer após uma contestação, a análise para essas duas categorias foram delimitadas pela ocorrência desta. Seguindo, então, uma metodologia a partir de Pereira (2007) parece que o CG da APA de Guaratuba realmente delibera pouco.

As narrativas e testemunhos podem ser formas de expressão de sujeitos que possuem outra racionalidade diferenciada do discurso público racional. A presença desses momentos em espaços públicos demonstra uma democracia ampliada (YOUNG, 2002; DRYZEK, 2000), para além da deliberativa. No CG da APA de Guaratuba, existiram sete episódios em 33 reuniões ocorridas até final de 2012 em que esse dispositivo comunicacional foi utilizado como forma de se fazer entender em momentos onde a racionalidade já não foi mais possível ou era a única forma de expressar-se em sua totalidade, seja frente a algum conflito ou como enfrentamento pacífico a um poder estabelecido.

Tanto representantes de comunidade/setor produtivo, nativos da baía de Guaratuba ou região rural, narraram e testemunharam seus entroncamentos com empresas madeireiras, com a polícia florestal, acionando outras formas de dizer do seu descontentamento e do porquê estar participando deste conselho; como gestores e representantes do IAP também testemunharam de forma bastante emotiva, em momentos de forte conflito na plenária, seus descontentamentos com o pouco comprometimento dos conselheiros, per-

seguições sofridas e incompatibilidades com o órgão estatal ao qual respondem. Mesmo sendo estas narrativas outras formas comunicacionais e de expressão de desconfortos, conflitos estabelecidos, de resistência, de negociação, elas são pouco valorizadas e compreendidas pela plenária.

Cabem aqui ainda algumas considerações acerca das representações e da falta delas, o que talvez justifique, junto com a primazia das deliberações fracas porque o CG da APA de Guaratuba ainda discute tanto assuntos internos em suas reuniões ordinárias. Aqueles sujeitos da sociedade civil que realmente se comprometeram em participar, assim o fazem com muita assiduidade (conforme os dados descritos anteriormente de percentagem de presença dos conselheiros nas reuniões), principalmente a representação da APAS, do São João de baixo, Parati e da AMORISA.

Interessante ressaltar que nessas representações estão presentes aqueles grupos de produtores/agricultores que iniciaram sua participação neste processo desde o GAP (Grupo de Apoio ao Planejamento da APA de Guaratuba) e nas manifestações na cidade de Guaratuba para alterações no Plano de Manejo da UC, consolidando sua participação no CG, desde sua implantação, sendo até as mesmas pessoas que se renovam no cargo. São grupos que já tinham uma organização social baseada na sua expressiva produção da banana, do arroz, na organização dos moradores e assim já haviam constituído formalmente suas associações. Sendo assim, já possuíam de certa forma, um capital simbólico<sup>x</sup> reconhecido pela sociedade guaratubana capaz de mobilizar recursos, pessoas e garantia de espaços.

Apesar do CG da APA de Guaratuba ser uma propositiva estatal, que vem de uma política pública, ele também se forjou dentro de um contexto de luta social, daqueles agricultores familiares, pequenos empresários familiares, que não queriam parar de produzir como sempre haviam produzido, que se mobilizaram e até hoje participam ativamente e fazem com que a gestão da APA fique atenta às suas reivindicações, haja vista o processo de pulverização aérea que foi aprovado pelo conselho, provocando mudanças no PM. Mas eles são considerados por outras localidades ao redor da baía de Guaratuba como a “elite” das comunidades, e suas reivindicações são bem específicas em relação às suas necessidades.

Outras localidades/sítios ao redor da baía de Guaratuba não são representadas no CG da APA de Guaratuba ou há problemas, dificuldades em sua participação. A localidade do Parati, mesmo tendo uma representante, uma pessoa “de fora” com terreno na região, não sendo moradora e nem nativa, apesar das suas melhores intenções, seria incapaz de apresentar e representar todas as demandas vindas dos nativos, dos moradores, suas especificidades, seus valores, sua cultura. O nativo se recusa também a participar desse espaço público, como se não o reconhecesse como legítimo para as suas aspirações e para sua dinâmica de vida e de gestão dos bens naturais comuns, que é baseada na organização familiar e no suprimento de suas necessidades diárias.

O representante da localidade (sítio) do Descoberto desistiu da cadeira, decidiu por não perder um dia de trabalho. Essa é uma das justificativas mais utilizadas para a não participação, participar de uma reunião do conselho é perder um dia de trabalho, pois é o trabalho diário que rende seu sustento e reprodução social, diferente dos repre-

sentantes dos órgãos estatais, que fazem coincidir atuação no conselho com período de trabalho. Quem assumiu a cadeira do Descoberto foi o São Joãozinho, apoiados por ações de pesquisa/extensão da UFPR Litoral. Ou seja, eles foram impulsionados a assumir essa vaga por um agente externo e em toda reunião são de alguma forma orientados por este. A questão é: até que ponto estão ali por eles mesmos?

A cadeira da colônia de pesca nunca foi ocupada por um representante deste setor, e sim por uma liderança da Comunidade de Caieiras, filho de pescador e que depois passou a representar a Aguamar (Associação Guaratubana de Maricultores)<sup>xi</sup>. O grande questionamento do órgão gestor sempre foi porque não se conseguiu algum representante da colônia de pesca e como fazer para que os pescadores artesanais sejam mais organizados, como trazê-los para participar do conselho. A queixa mais comum é: o pescador artesanal/tradicional é uma classe desorganizada, difícil de lidar.

Mas em conversa com uma liderança da colônia de pesca da região, parece que com o estado também é difícil de lidar. Há quatorze anos a frente da colônia<sup>xii</sup> narra os impasses com o IAP, conflitos e até situação de violência que os pescadores sofreram no passado por parte da polícia florestal. Apresenta que os maiores conflitos estão relacionados com a secretaria estadual do meio ambiente, limitando a pesca através de várias portarias das quais os pescadores não concordam muito, como por exemplo, a que proíbe o pescador artesanal de pescar de rede aos finais de semana e feriados, privilegiando o turista/pescador amador. Ou a que instituiu o defeso do robalo, época em que não se pode pescá-lo de novembro a janeiro, mas sem direito ao seguro-defeso. Outras vezes foram até chamados pelo Estado para discutir as normas, regras, antes de serem instituídas, mas o que sobressaiu na discussão foi um descaso ao seu saber e as suas necessidades.

Nas atas da colônia de pescadores de Guaratuba até o ano de 1999 só eram registradas as mudanças de diretoria e situação financeira da colônia. A partir do ano de 2000, a primeira reunião já é registrada com as indagações dos pescadores ao prefeito e representante do IAP presentes do porquê de algumas leis criadas (sem o conhecimento deles) e de atitudes violentas e humilhantes por parte do IBAMA e principalmente da Polícia Florestal em relação aos pescadores locais. E assim as atas seguem sempre com esses conflitos e discussões sobre a pesca, às vezes com presença de órgãos públicos ambientais, prefeituras, vereadores e deputados, mas sem decisões, deliberações efetivas que pudessem ser verificadas através das atas.

Diante deste cenário, a percepção da liderança de pesca é que “meio ambiente” não existe, referindo-se às políticas na área ambiental, o que existe para este sujeito são simplesmente pessoas que protegem e de outro lado, interesses particulares envolvidos. Concomitantemente opta por não participar do CG da APA de Guaratuba, pois o percebe como uma extensão do Estado que novamente só irá ouvi-lo, sem resultados efetivos. Ou seja, uma simples participação, mas sem real deliberação. Mas muitas também foram as críticas colocadas pelos nativos pescadores na região da baía de Guaratuba sobre a colônia e sua atual gestão quase que vitalícia, sendo a colônia uma instância para estes primordialmente para atender necessidades trabalhistas e não realmente um órgão de defesa e organização da classe.

Aqui, vale ressaltar que são os pescadores tradicionais os próprios nativos, ou seja, sujeitos que além de pescar praticam outras atividades, ou as praticavam num passado não muito distante e possuem a base de sua organização na família, talvez não reconhecendo a colônia de pesca como um órgão representativo de suas multiatividades (de autoconsumo e geração de renda), o que realmente não é, mas sendo capaz de ajudá-los naquilo que os auxilia a sustentar sua reprodução social, como acessar o INSS, aposentadoria, seguro-defeso, licença maternidade.

Desse modo, a colônia acaba atuando mais como um despachante social do que como um órgão de organização e reivindicação da classe, classe esta que só existe no imaginário social, pois na prática há muitos conflitos internos, dispersão de ideias, mobilização de redes pessoais para acessar o Estado. Apesar da tentativa do IAP de inclusão da Colônia de Pescadores de Guaratuba na formação do CG da APA de Guaratuba esta não se efetivou, pois o conselho continua sendo visto como um órgão estatal, carregado de estereótipos, situações mal resolvidas, conflitos que persistem na prática e outros que se arraigaram tanto no imaginário popular que são difíceis de serem desenleados.

Certa vez, um pescador e maricultor de Caieiras participando de uma reunião do conselho da APA expressou que deveria o Conselho ir até a comunidade, que, ali naquele espaço reunindo elite de comunidade (Cubatão) e comunidade carente (São Joãozinho) não se iria resolver nada. Segundo ele, o conselho deveria ir até a comunidade ver se realmente a comunidade quer fazer parte daquele grupo, e não só a comunidade vir até o conselho, porque não virá; e depois disso também fez referência ao seu dia de trabalho perdido para estar ali. Ou seja, decide-se pela não participação em função da gestão das necessidades familiares e pelo histórico das relações problemáticas com os órgãos ambientais que inegavelmente no começo das suas trajetórias foram muito mais coercitivos e punitivos do que participativos, deliberativos, comunicativos, discursivos.

Apesar do esforço do CG e do próprio órgão gestor da UC (IAP) em discutir as cadeiras quase em todas as reuniões deste conselho, em incluir outras representações dos “nativos”, muitas localidades rurais, atores sociais locais ainda continuarão sem participar desse processo simplesmente porque não o reconhecem como legítimo. Eles não participam principalmente porque não acham importante participar ou porque participar significa que eles estariam validando e reconhecendo como autêntico todo o processo histórico de exclusão que sofreram, e não porque são apáticos, porque não são organizados ou porque não possuem cultura política<sup>xiii</sup>.

O importante é uma aproximação mais real e atual (já não mais perdida na história e presente nas memórias) entre Estado e localidades rurais, os sítios, as pequenas vilas, os grupos de produtores/extratores. Uma relação face a face com as UF. Para isso é necessário tanto o Estado ir, como a sociedade vir. Um conhecendo e legitimando o outro e percebendo que não há instâncias superiores e únicas de decisão, mas todas, (seja a unidade familiar, o território do sítio com sua própria dinâmica, ou os espaços públicos) sendo reconhecidas e respeitadas como instâncias de gestão dos bens naturais comuns.

## Algumas Conclusões

A governança dos bens naturais comuns na baía de Guaratuba transita por uma gestão onde há desde uma escolha individual, passando por um conjunto de regras e valores consuetudinários, que surgem dos costumes e práticas tradicionais de uma população nativa, cujo acatamento é garantido através do respeito, sem necessariamente passar por um acordo negociado; e também por um arranjo institucional, com procedimentos mais formais, como: associação, assembleia, negociação, decisão, acordos, regras, conselhos, governos, leis. Apesar de existirem esses distintos processos eles estão pouco integrados.

A gestão é coletiva, mas as instâncias mais oficiais interagem pouco com as outras esferas e vice-versa. A gestão baseada na unidade familiar e no imaginário de território é parcial ou totalmente invisível às instâncias de governança mais formais. As instâncias oficiais (sejam os conselhos gestores ou as associações formalizadas) parecem não ser legítimas para a população nativa.

O Conselho Gestor da APA de Guaratuba, espaço democrático, participativo, mas ainda fraco em deliberações, apesar de ser parte de uma esfera pública importante para a gestão dos bens comuns da baía de Guaratuba, não é suficiente para abarcar os impulsos provindos do mundo da vida<sup>xiv</sup>, dessa complexa interação entre sociedade & natureza e da pluralidade cultural e espaço-social que envolve essa relação.

Para além da representação em conselhos gestores e associações comunitárias, se a governança dos bens naturais comuns da baía de Guaratuba não estiver vinculada à lógica da esfera “unidade familiar”, pode estar na verdade apenas reproduzindo um modelo “harmônico” e simplista de comunidade e também modelos de gestão democrática apenas agregativos. Não são considerados os conflitos inerentes às “comunidades”, nem sua dinâmica baseada na Unidade Familiar. Força-se muitas vezes uma organização baseada no associativismo e um cuidado “comunitário” como condicionantes que não existem a priori. São agregadas as preferências dos indivíduos, tomadas como dadas, como se não pudesse haver uma reconsideração das preferências dos sujeitos sociais (coletivos) em função da discussão e da prática.

Percebe-se um reforço dos mecanismos mais individualizados das famílias como forma de gestão dos bens naturais comuns da baía de Guaratuba e a intervenção e controle do Estado com uma legislação complexa, muitas vezes seletiva e excludente. Ou seja, em princípio formas de gestão dos bens naturais comuns como o uso comum das terras para a plantação ou o uso do espaço das águas e do mangue baseado no respeito de quem chega primeiro para pescar ou extrair caranguejo, apesar de não serem regras conscientes e explícitas de manejo/gestão coletiva dos bens comuns para quem as pratica, assim o são, mas se tornam invisíveis frente a outras formas de gestão que prevalecem, como a legislação ambiental. Invisíveis para o Estado e parte da sociedade, porque na prática elas continuam existindo e resistindo de alguma forma.

O que existe atualmente na baía de Guaratuba já é um híbrido de gestões, uma governança híbrida, o que com certeza é bem comum em diversas regiões do país e talvez também bem pouco consciente por todos que a praticam: Estado com suas leis, conselhos gestores, comunidades, unidades familiares. Se os modelos de democracia existentes não

dão conta de abarcar toda a diversidade e complexidade desses processos, não se pode achar que acabou a história, que esse tipo de democracia é o ponto final e não existe nada para além dela.

## Notas

- i A canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública é operada, fundamentalmente, pelo conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado a que se denomina sociedade civil (HABERMAS, 1990, apud AVRITZER; COSTA, 2004).
- ii As UC são áreas naturais criadas primordialmente para proteção e conservação da biodiversidade, com categorias e objetivos específicos, desde uma perspectiva de proteção integral da natureza, permitindo apenas usos indiretos (como turismo, pesquisa e educação ambiental) até uma perspectiva de uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais pela população local (SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, 2000).
- iii Trata-se de recursos naturais que não são providenciados, como peixes, águas superficiais e subterrâneas e florestas. Bens comuns são uma classe de recursos que podem ser identificados através da característica da subtração, ou seja, a capacidade que cada usuário possui de subtrair parte da prosperidade do outro. Uma segunda característica é a dificuldade ou até impossibilidade de se excluir potenciais usuários ou controlar o acesso dos mesmos (SCHMITZ et al., 2009). O termo bem comum é empregado, também, em referência exclusiva ao regime de propriedade comunal (FEENY et al., 2001, p. 21). Emprega-se aqui “bem natural comum” em uma percepção mais ampla do termo “recurso natural”, pois este pode indicar apenas uma visão utilitarista da natureza.
- iv Os moradores ao redor da baía de Guaratuba que nasceram nos seus diferentes sítios se autodenominam e se autoidentificam como “nativos”, também sítiantes e colonos, mas principalmente “nativos”. O nativo pode ser de uma localidade específica, como também nativo da baía de Guaratuba como um todo. Os filhos de moradores que vieram recentemente “de fora” e que nasceram em algum local da baía de Guaratuba não são considerados nativos, ou seja, além de nascer no local precisa ter como ancestral a cultura indígena misturada à europeia, ou seja, o “caçara” das regiões litorâneas do sul e sudeste do Brasil, descrito em outros trabalhos.
- v Local onde se guarda as embarcações e os petrechos de pesca.
- vi Segundo Habermas, o mundo da vida é o mundo cotidiano, das formas de reprodução cultural, societal e pessoal que são integradas através de normas consensualmente aceitas por todos os participantes.
- vii A presença de “contestação” refere-se à intervenção do segundo ator opondo-se explicitamente ao que primeiramente iniciou o debate.
- viii Segundo Perissinotto e Fuks (2007), “aprovação” é uma categoria genérica, de qualidade intermediária, que se refere a todas as decisões tomadas pelo conselho que não são de ordem meramente formal (como os encaminhamentos e moções), nem de ordem marcadamente substantiva, como as resoluções e a prestação de contas. A “resolução” é uma decisão do Conselho sobre determinado aspecto da política pública, que assume a forma de norma estatal. São “modalidades fortes” de decisão, com capacidade potencial para vincular os órgãos da administração pública e os agentes privados.
- ix O restante das contestações ficaram “soltas” em plenária, foram colocadas por algum ator, mas simplesmente não sequenciadas, abafadas ou colocadas para serem discutidas em outro momento que não ali naquela reunião.
- x Conforme Bourdieu (2000), o capital simbólico é uma espécie de poder ligado ao prestígio ou carisma que um indivíduo ou uma instituição tem em determinado campo.
- xi A Aguamar surgiu em 2004 como forma de organizar a atividade que estava surgindo e os maricultores. Foi uma resposta também a algumas pressões que o IBAMA já vinha fazendo em relação a legalidade desta atividade em áreas públicas. Como a colônia de pesca não se identificou e nem apoiou esta nova atividade, criou-se a necessidade de institucionalizá-la via associação. Atualmente o presidente da Associação é um morador “de fora”, do Cabaraquara.
- xii Segundo a atual liderança da colônia de pescadores de Guaratuba, esta existe há 50 anos. O primeiro estatuto foi feito em 1983, pois antes disso não havia número suficiente de associados cadastrados conforme normatização federal. Só foi registrado em cartório em 2001. O estatuto não foi construído pelos pescadores locais, apenas aprovado segundo o modelo da Confederação Nacional dos Pescadores.
- xiii Segundo Rennó (1998), vários autores contemporâneos dedicam-se ao estudo de cultura política. O tema geral dessas pesquisas é a importância de valores, sentimentos, crenças e conhecimentos na explicação do comportamento político. Cultura política, segundo Almond (1990), é definida como o conjunto de orientações subjetivas de determinada população.

Inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade política. O seu conteúdo é resultado da socialização na infância, da educação, da exposição aos meios de comunicação, de experiências adultas com o governo, com a sociedade e com o desempenho econômico do país. Para aprofundar no tema ver Rennó (1998).

xiv Segundo Habermas, já descrito anteriorm

## Referências Bibliográficas

- ADAMS, C. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. **Revista de Antropologia** 43(1): 145-182. 2000.
- AVRITZER, L. e COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. **Dados** 47(4): 703-728. 2004.
- BALZON, D. R. Avaliação econômica dos produtos florestais não madeiráveis na Área de Proteção Ambiental – APA – de Guaratuba, Paraná. **Tese (Doutorado em Ciências Florestais)**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.
- BOURDIEU, P. Espaço social e gênese das classes. In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 133-161, 2000.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Lei Federal no 9.985/00, de 18 de julho de 2000. Instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de jul. de 2000.
- CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science** 6. 2003.
- COELHO, V.S.P. e NOBRE, M. **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34. 2004.
- COHEN, J. e ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge (MA): MIT Press. 1992.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J. e PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A.J. & Panfichi, A. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. Unicamp, Paz e Terra. 2006.
- DIEGUES, A. C. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo : Ática, 1983.
- DIEGUES, A. C. S. et al., Diversidade Biológica e Culturas Tradicionais: O Caso das Comunidades Caiçaras. **Documento apresentado na IV Conferência da IUCN**. São José, Costa Rica, 1988.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. Edusp, São Paulo. 1999.
- DRYZEK, J. **Deliberative democracy and beyond liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press. 2000.
- FEENY, D. et al. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. Tradução André de Castro C. Moreira. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. C. C. (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB/LASTROP-USP, 2001. p. 17-42. (Original: 1990).

- FERREIRA, M. R. Comunidades rurais de Guaratuba – Paraná: os limites e as possibilidades da opção extrativista como meio de vida no contexto do desenvolvimento rural sustentável. **Tese (Doutorado em Ciências Agrárias)**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.
- FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: Calhoun, C. (org.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge (MA): MIT Press. 1992.
- FRASER, N. **Transnationalizing the public sphere**. Nova York, manuscrito inédito. 2002.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **Dossiê Mata Atlântica**. São Paulo, 1992.
- GARCIA JR. A. **O Sul: Caminho do Roçado**. Brasília/São Paulo: Editora UNB/Marco Zero. 1990.
- GILROY, P. **The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness**. Cambridge (MA): Harvard University Press. 1993.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia – entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 1 e 2. 1997.
- HEREDIA, B. M. A. de. **A morada da vida: trabalho familiar de pequenos produtores do Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Gestão**, 2010.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Gestão**, 2011.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Ministério do Meio Ambiente. **Diagnóstico dos Conselhos de Unidades de Conservação Federais**, 2011.
- LIMONT, M. Educação e participação social na APA de Guaraqueçaba: a capacitação como possibilidade na mediação de conflitos ambientais. **Dissertação (Mestrado em Educação)**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.
- LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos. **Gestão em Ação** 7(1): 37-50. 2004.
- LOUREIRO, C. F. B. et al. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAMA / IBASE, 2005.
- LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M. Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico linear e seu separatismo na gestão ambiental. In: IRVING, M. (Org.). **Áreas protegidas e inclusão social**. São Paulo: Garamond, 2006. p. 115-129.
- LOUREIRO, C.F.B. e CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade** 11(2): 237-253. 2008.
- MILL, J. S. **Principles of political economy**. London: Penguin Books. 1970.

- MOUFFE, C. Cidadania, democracia e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade** 3: 11-26. 2003.
- MOURA, M. **Os Herdeiros da Terra**. São Paulo: Hucitec. 1978.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra. 1992.
- PEREIRA, M. A. G. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: Dagnino, E. & Tatagiba, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos editora universitária. 2007.
- PERISSINOTTO, R. M. e FUKS, M. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In: Dagnino, E. & Tatagiba, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos editora universitária. 2007.
- QUINTAS, J. S. Por uma educação ambiental emancipatória: considerações sobre a formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental. In: **Quintas, J. S. (Org.). Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, p. 11-19. 2000.
- RENNÓ, L. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. **BIB 45**: 71-92. 1988.
- SAMPAIO, T. **O tupi na geografia nacional**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1987.
- SCHNEIDER, S. Teoria Social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 51 (18): 99-120. 2003.
- SHAPIRO, I. Optimal deliberation. In: Fishkin, J; Laslett, P. **Debating deliberative democracy**. Oxford: Blackwell publishing, p. 80-101. 2003.
- SONDA, C. Comunidades Rurais Tradicionais da Área de Proteção Ambiental Estadual de Guaratuba: Caracterização Sócio-econômica e utilização dos recursos vegetais silvestres. 193 f. **Tese (Doutorado em Ciências Florestais)**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.
- WOORTMANN, K. “Com parente não se neguceia”. O Campesinato como ordem moral. In: **Anuário Antropológico** 87, Editora UNB/Tempo Brasileiro. 1990.
- WOORTMANN, K Migração, família e campesinato. In: WELCH. C. A. et al. (org.). **Camponeses Brasileiros. Leituras e Interpretações Clássicas**. São Paulo/Brasília: UNESP/NEAD. 2009 (1990).
- YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press. 2002.

Submetido em: 15/08/2014.

Aceito em: 23/01/2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX01V1822015en>



# PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DOS BENS NATURAIS COMUNS E POPULAÇÕES NATIVAS NO LITORAL SUL DO PARANÁ

---

LARISSA MELLINGER  
DIMAS FLORIANI

**Resumo:** O intuito deste trabalho foi de contextualizar o que hoje se chama de “participação social” ou “gestão participativa”, dentro da conservação ambiental ou socioambiental no Brasil, através da teoria social e política, principalmente sobre democracia participativa e deliberativa, suas críticas e complementações. Um estudo de caso junto a populações “tradicionais” ao redor da baía de Guaratuba, litoral sul paranaense, indicou que as unidades familiares são a base de organização do sítio e da reprodução social do “nativo”, onde se estabelecem relações e regras de uso dos bens naturais comuns, baseadas na diversidade de suas atividades e nas suas decisões diárias. O conselho gestor da APA de Guaratuba, *locus* oficial de participação social da arena ambiental na região do litoral sul do Paraná, apesar de ser uma importante instância de decisão e consequente gestão dos bens naturais comuns na baía de Guaratuba, está aquém na deliberação e possui lacunas de representação da sociedade civil que na verdade só retratam uma herança histórica de conflitos e desacordos dos “nativos” com os órgãos e as leis ambientais que não ajudaram a construir efetivamente. Essas diferentes esferas de gestão dos bens naturais comuns ainda estão pouco integradas e as instâncias oficiais democráticas não são suficientes para lidar com toda a diversidade cultural e de situações que permeiam a relação natureza e sociedade.

**Palavras-Chave:** Democracia participativa e deliberativa; Conselho Gestor; Unidade Familiar; Gestão dos bens naturais comuns.

**Resumen:** El propósito de este texto trató de involucrar lo que se conoce por “participación social” o “gestión participativa” en la conservación ambiental o socioambiental en Brasil, por intermedio de la teoría social y política, en especial de la democracia participativa y deliberativa, sus críticas y complementariedades. Un estudio de caso con poblaciones “tradicionales” alrededor de la bahía de Guaratuba, litoral sur de Paraná, demostró que las unidades familiares son la base de la organización del sítio (parcela) y de la reproducción social del “nativo”, donde se establecen relaciones y reglas de uso de los bienes naturales comunes, en base a la diversidad de sus actividades y en sus tomas de decisiones cotidianas. El consejo gestor del Area de Protección Ambiental (APA) de Guaratuba, lugar oficial de

participación social en la arena ambiental de la región litoranea sur de Paraná, es insuficiente para deliberar y posee vacíos de representación de la sociedad civil y que además reproduce una herencia histórica de conflictos y desentendimientos de los pobladores con los órganos oficiales y las leyes ambientales; a pesar de se tratar de una importante instancia para la toma de decisiones, los “nativos” no se sienten totalmente responsables por esta organización. Las distintas esferas de gestión de los bienes naturales comunes no estan integradas y las instancias oficiales democráticas no son suficientes para lidiar con toda la diversidad cultural y con las demás situaciones que se interponen en la relación sociedad-naturaleza.

**Palabras-Clave:** Democracia participativa y deliberativa; Consejo de Gestión; Unidad Familiar; Gestión de los bienes naturales comunes.

**Abstract:** This project aimed to contextualize what today is known on environmental or socioenvironmental conservation in Brazil as “social participation” or “participatory management”, through social and political theory, mainly about participatory and deliberative democracy, its criticism and complementation. A case study of traditional population around Guaratuba Bay, Southern coast of Parana State, showed that familiar units are the foundation of locality organization and social reproduction of native population where relations and rules for the use of common natural resources were established based on pluri-activity and on their daily decisions. The management council of Guaratuba APA (category of protected area according to Brazilian laws), official forum of social participation on environmental issues, despite representing an important body of decision therefore affecting the management of common natural resources on Garatuba bay, presents weak deliberation, having gaps on civil society representation. It only reflects an historical heritage of conflicts and disagreement between local community and environmental agencies and laws which didn't assist the process to be properly built. These different levels of management of common natural resources are still poorly integrated and democratic official bodies are not sufficient to deal with all the cultural diversity and situations that pervade the relationship between nature and society.

**Keywords:** Participatory and deliberative democracy; Management Council; Familiar Units. Governance of common natural resources.

---