

[ARTIGO]

SOB PRESSÃO: OS DESAFIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA RESEX ACAÚ-GOIANA

Tales Araújo¹

1. Introdução

A política ambiental de conservação no Brasil requer a colaboração do Estado com a sociedade civil para ser bem-sucedida. Em contextos marinho-costeiros, parte importante da sociedade civil são as Populações Tradicionais que participam da governança colaborativa de reservas extrativistas. No entanto, o Estado que participa dessa governança não é um monólito, ele está representado nas figuras humanas dos servidores públicos. Quais são os desafios que esses servidores enfrentam durante a governança colaborativa, que tipos de pressão eles precisam lidar e quais estratégias são mobilizadas para se adaptar diante das adversidades no serviço público?

Para responder essas perguntas, mobilizo a literatura da burocracia do nível de rua, especificamente o modelo de disposições morais de Bernardo Zacka (2017), com o objetivo de elucidar que tipos de disposições estão presentes na burocracia de uma unidade de conservação. Esse esforço objetiva não apenas mapear as disposições dos servidores públicos que passaram pelo cargo de chefia da unidade, mas também iluminar os desafios da governança colaborativa encontrados na implementação da política ambiental de conservação. A unidade de conservação selecionada, a RESEX Acaú-Goiana, possui o arranjo institucional ideal, uma vez que prevê que os servidores públicos devam governar colaborativamente junto às Populações Tradicionais beneficiárias da política pública.

A unidade cobre os estuários do Rio Goiana e Megaó, na divisa entre Pernambuco e Paraíba, sendo considerada área estratégica para a conservação de espécies ameaçadas e do ecossistema de manguezal (MMA, 2025). Trata-se ainda de uma área com grande importância ecológica devido à diversidade de peixes e invertebrados que realizam atividades biológicas vitais ao longo dos estuários (Figueiredo et al., 2017). Para analisar este caso, utilizo uma abordagem etnográfica

¹ Mestre em Antropologia e aluno egresso do Programa de pós-graduação em Antropologia (PPGA-UFPE). Email: tales.queirozaraujo@gmail.com.

baseada em entrevistas com os funcionários da equipe técnica e participação em reuniões do conselho deliberativo.

Esse artigo é o resultado de uma pesquisa etnográfica que conduzi desde de 2020 até 2023, em que pude visitar a unidade, conversar com os moradores das comunidades beneficiárias, participar das reuniões do conselho deliberativo e conversar com os funcionários da equipe técnica da unidade. A partir dessa imersão etnográfica, constatei que os servidores públicos enfrentam pressões psicológicas e morais relativas às funções administrativas e falta de apoio do governo federal. Em virtude dessas pressões, os servidores adotam disposições morais que podem constituir patologias no serviço público. Esses problemas podem comprometer a implementação efetiva da política nacional de conservação na reserva, em especial a sua governança colaborativa. Os resultados sugerem que os servidores públicos elaboram estratégias adaptativas no sentido de lidar com as pressões do serviço público. Se queremos uma política de conservação efetiva, precisamos levar a sério como os servidores públicos são afetados ao longo da implementação da política pública.

O artigo está organizado em cinco partes. Inicialmente, apresento a estratégia metodológica do trabalho. Em seguida, apresento a literatura de burocracia do nível de rua, com ênfase no modelo de disposições morais de Bernardo Zacka (2017). A terceira parte dedica-se a descrever a política ambiental de conservação no Brasil e o caso da RESEX Acaú-Goiana. A quarta parte traz evidências empíricas acerca do comportamento dos servidores públicos do ICMBio e suas disposições morais desenvolvidas ao longo dos anos de serviço público na unidade. Por fim, encerro o artigo com as considerações finais sobre como as pressões enfrentadas pelos servidores públicos constituem desafios para a reserva e a política ambiental de conservação.

2. Estratégia metodológica

A estratégia analítica desta pesquisa pauta-se no que McGranahan (2018) define como *sensibilidade etnográfica*. Isso significa que, para além do método de ir à campo para coletar observações detalhadas sobre como os servidores públicos de uma unidade implementam sua política pública, estava interessado em utilizar a etnografia como uma epistemologia – uma forma de saber e lidar com as complexidades e contradições observadas em campo. Nas minhas primeiras visitas, eu possuía uma postura ingênua em relação à política de conservação ambiental. Considerando o arranjo institucional vigente em uma reserva extrativista – governança compartilhada entre Estado e Populações Tradicionais –, eu acreditava que os problemas enfrentados pela unidade seriam exógenos, isto é, se encontrariam fora da área de proteção. Problemas relacionados à interesses privados e grandes empreendimentos, que de fato existem e representam desafios para a conservação da unidade, na minha concepção inicial, seriam o principal problema para a política de conservação.

Contudo, o que pude gradualmente entender, com base na minha experiência etnográfica, é que, à despeito dos problemas exógenos da RESEX, existem problemas endógenos que dizem respeito aos atores envolvidos no processo de co-governança, à exemplo dos servidores do ICMBio. Durante as reuniões do conselho deliberativo, eu via como o “andar” das reuniões eram pautadas pelos servidores. O sorriso, a cordialidade e objetividade nos tratamentos não eram aleatórios, pois tratavam-se de

recursos mobilizados consciente e estrategicamente pelos servidores para lidar entre si e com os demais atores envolvidos no processo de governança. Essas interações estratégicas² abriram meus olhos para o importante papel desempenhado pelos servidores públicos para o sucesso da política de conservação ambiental.

Minha conduta de pesquisa na RESEX Acaú-Goiana foi, inicialmente, orientada pelos desafios externos à unidade, porém, na medida em que adentrei na compreensão das nuances dos atores e suas práticas durante o processo de governança da área de proteção, percebi que a unidade sofria de *legados de gestão* distintos. Nas conversas que tive com os membros das comunidades beneficiárias, era comum ouvir relatos saudosistas a respeito de “antigos gestores que faziam o que tinha que ser feito”, contrabalanceado por outros relatos, acusando os servidores de autoritarismo ou indiferença. Este é o cerne da *sensibilidade etnográfica*, a capacidade de ampliar os horizontes para além da pergunta de pesquisa inicial, engendrando novos questionamentos sobre a realidade observada (McGranahan, 2018).

Ao longo da pesquisa que conduzi sobre governança na unidade, os servidores públicos foram o grupo que mais me chamou atenção. Não apenas por serem representantes vivos do Estado na reserva, mas sobretudo pelo dilema que eles enfrentam ao longo do desempenho das suas atividades. O trabalho de campo ocorreu entre os anos de 2020 a 2023, abrangendo desde as restrições de distanciamento social impostas pela pandemia de Covid-19 até a normalização das atividades de gestão e reuniões presenciais. Eu selecionei a RESEX Acaú-Goiana pela falta de Plano de Manejo vigente na época da pesquisa³, implicando que as interações entre servidores públicos do ICMBio e Populações Tradicionais seriam centrais frente à ausência do documento de manejo para a unidade de conservação. Como parte da pesquisa, participei das reuniões ordinárias e extraordinárias (inicialmente virtuais e posteriormente presenciais), mapeando as interações entre membros das comunidades beneficiárias.

Simultaneamente, eu conduzi entrevistas com cinco membros da equipe técnica do ICMBio que exerceram cargo de chefia na unidade desde sua criação. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado desenhado para captar as narrativas e subjetividades dos burocratas de nível de rua, bem como os desafios frente aos dilemas de implementação da política de conservação. Complementarmente, a investigação incorporou a análise documental (atas de reunião, legislação do SNUC e o Plano de Manejo), confrontando o discurso institucional com as práticas observadas. A interpretação das evidências foi orientada pelas discussões em torno do modelo de disposições morais de Bernardo Zacka (2017).

3. Burocratas do nível de rua: do véu weberiano às disposições morais

O Estado, segundo Max Weber (2000), é uma entidade que monopoliza o uso legítimo da violência em um determinado território. Trata-se ainda de uma organização em que as atividades, incentivos e sanções são formalmente definidas de acordo com uma hierarquia cuja autoridade se encontra em regimentos pré-

² Emprego a mesma acepção depositada por Goffman (1969), de interações mútuas, realizadas cara a cara com conotação estratégica. Isso sugere que a comunicação dos servidores também é estratégica e varia conforme suas disposições e as pressões do ambiente sobre si.

³ O Plano de Manejo da RESEX Acaú-Goiana entrou em vigor em outubro de 2025.

estabelecidos, que evitam a necessidade de comportamento contextual e específico por parte da burocracia (Weber, 1999).

Essa definição weberiana de Estado contribui para uma percepção desumanizante dos seus próprios funcionários, uma vez que, paradoxalmente, a impessoalidade da burocracia deve ser personificada na figura do funcionário público, que precisa lidar com a seguinte dualidade: por um lado, ele é o representante do Estado e, portanto, espera-se um comportamento neutro, baseado em regras; por outro lado, o mesmo funcionário também faz parte de uma sociedade com expectativas afetivas sobre seu comportamento (Merton, 1940).

Essa dualidade significa que os funcionários públicos precisam constantemente tentar desacoplar seus sentimentos e atitudes afetivas dos seus objetivos de trabalho (Merton, 1940). Ademais, a tensão gerada por este desacoplamento causa quatro limitações que burocracias enfrentam em virtude da dualidade do funcionário público: (i) os regimentos de uma burocracia tendem a exigir devoção estrita, as regras precisam ser seguidas; (ii) a devoção exigida transforma o regimento em um documento absoluto que rejeita relativização, ou seja, não há exceções; (iii) O absolutismo burocrático atrapalha esforços adaptativos que são necessários à luz de problemas não previstos pelos criadores do regimento; (iv) os mesmos elementos conducentes à eficiência em uma determinada instância contribuem para ineficiência em outras instâncias, encapsulado no ditado de que “para quem tem só martelo, tudo é prego” (Merton, 1940). Na verdade, os incentivos à conformidade encontrados em estabilidade, plano de carreira e benefícios salariais que os funcionários públicos usufruem podem ter o efeito adverso de induzir à problemas comportamentais tais quais timidez e conservadorismo de ação, e tecnicismo (Merton, 1940).

Essas considerações acerca da burocracia e como sua pretensão à impessoalidade gera problemas para si mesma torna as discussões sobre implementação de políticas públicas muito mais complexas. À luz do ciclo de políticas públicas, a implementação é o estágio em que o problema já foi identificado, os objetivos estabelecidos e a autoridade conferida às agências ou burocracias capazes de materializar os objetivos da política (Mazmanian e Sabatier, 1983). Consequentemente, implementação é um estágio com problemas e desafios específicos, concentrados em três grandes eixos: 1) tratabilidade do problema político; 2) habilidade do regimento em estruturar implementação; 3) variáveis não-regimentais que afetam implementação (Mazmanian e Sabatier, 1983).

Nesse sentido, a literatura de implementação se divide em duas abordagens: a abordagem *top-down* e a *bottom-up* (Sabatier, 1986). Enquanto a primeira abordagem enfatiza a centralidade dos fazedores de política pública nos altos escalões do processo decisório e na habilidade do regimento em moldar o comportamento do público e dos servidores, a segunda abordagem de implementação argumenta que os atores na linha de frente da política pública são mais vitais para o seu sucesso ou fracasso (Sabatier, 1986). À despeito das tentativas de sintetizar as duas abordagens⁴, a discricionariedade dos servidores públicos e a autonomia usufruída vis-a-vis autoridades do alto escalão tornam a compreensão da burocracia do nível de rua fundamental para avaliar se uma política pública consegue atingir seus objetivos (Lipsky, 1980).

⁴ Ver Sabatier (1988), principal autor por trás do framework de coalizão de advocacia, que propõe unificar as abordagens de baixo.

No cerne dos estudos sobre burocracia do nível de rua, está a tentativa de despir o véu weberiano do Estado, isto é, demonstrar que, nas palavras de Vincent Dubois (2010), “não existem burocratas impessoais, apenas atores sociais com personalidades individuais que agem dentro de condições e limites”. A impessoalidade, longe de ser característica inerente ao serviço público, na verdade, é um recurso à disposição do servidor público para lidar com o trabalho na linha de frente da política pública (Zacka, 2012). Isso sugere que o servidor público é um ator binário, isto é, que se divide em duas identidades – a pessoa e o burocrata – com imperativos normativos contraditórios (Dubois, 2010). Espera-se do servidor público eficiência, imparcialidade e empatia, valores contraditórios que, quando perseguidos pelos servidores públicos, resultam em diferentes formas de trabalho e personalidades morais distintas (Zacka, 2012).

Frente à contradição de valores encontrados no serviço público, os servidores acabam por desenvolver disposições morais que correspondem ao nível de envolvimento do servidor com a política pública e a natureza desse envolvimento (Zacka, 2017). Bernardo Zacka (2017) delinea três disposições que, quando tratadas como tipos ideais, resultam em patologias que afetam negativamente o servidor público e a política pública como um todo. As disposições são: indiferença, execução e proteção⁵. As disposições morais tratam-se de atitudes e percepções duradouras que conduzem o ator social para um comportamento *default*, ou seja, mesmo que o servidor público possa mudar seu comportamento de caso para caso, cognitivamente, o custo da sua tomada de decisão se torna menor quando se alinha à disposição moral em questão (Zacka, 2017).

Idealmente, servidores públicos devem ser capazes de mudar seu comportamento de acordo com as informações disponíveis. Contudo, as pressões de lidar com o público e de perseguir objetivos e valores contraditórios tornam tal flexibilidade cognitivamente custosa. Como consequência, os servidores públicos desenvolvem estratégias de adaptação na forma de disposições morais que reduzem a abertura do seus campos de visão moral, tornando-os muito mais ou menos receptivos às demandas do trabalho na linha de frente de uma política pública (Zacka, 2017).

A indiferença está relacionada às ideias de imparcialidade e neutralidade, porém, levado ao extremo, indiferença sugere o completo distanciamento do servidor público com seu trabalho e, com isso, ausência de atenção para as peculiaridades de cada caso e de responsabilidade para as decisões tomadas no serviço público (Zacka, 2017). A execução, por sua vez, remete à autoridade investida no servidor público para representar o Estado. Essa autoridade confere ao servidor público não apenas status e recurso, mas também responsabilidades da função burocrática. Quando essas responsabilidades são priorizadas em detrimento de outros valores, o servidor público aumenta sua margem de suspeição em relação ao público-alvo, se torna mais relutante para oferecer ajuda e mais predisposto a usar sanções para punir violações no regimento, reais ou imaginárias. Por fim, a proteção é a disposição que mais predispõe o servidor a se envolver com todos os casos num nível emocional e tratá-

⁵ Na língua inglesa, Zacka (2017) utiliza os termos “*enforcer*” e “*caregiver*”. Deve-se observar que outras disposições existem, principalmente àqueles híbridas, porém, para compreender o dilema moral enfrentado pelos servidores públicos, as três podem ser tratadas como as mais fundamentais no estudo da burocracia do nível de rua (Zacka, 2017).

los de forma singular. O comportamento compassivo ensejado pelo protetor, apesar de tornar o Estado menos impessoal e mais humano, pode resultar em incentivos perversos que corroboram para aumento de corrupção, e perda da autonomia do público que corre o risco de ser gerida por uma burocracia paternalista (Zacka, 2017).

O modelo de disposições morais é saliente para o estudo de políticas públicas porque ele permite mapear que tipos de comportamento são prevalentes em uma determinada burocracia e sugerir exercícios de adaptação no sentido de balancear as disposições morais em ação. Ao contrário da perspectiva weberiana, este modelo argumenta que a política pública não é feita por regimentos, mas sim por pessoas que precisam navegar pelo serviço público de maneira a manter um equilíbrio diante de valores contraditórios.

Para a pesquisa antropológica, o modelo serve como um guia para a condução de etnografia, apontando para onde olhar durante o campo. As entrevistas com os próprios servidores públicos se tornam extremamente valiosas para saber que tipos de estratégia adaptativa estão sendo utilizadas para lidar com o trabalho na linha de frente. Para o caso de interesse, a RESEX Acaú-Goiana, o modelo contribui para revelar que disposições morais são mais dominantes na equipe técnica do ICMBio, que pressões e desafios são enfrentados na co-governança da unidade e quais estratégias podem ser mobilizadas para corrigir eventuais patologias no serviço público da reserva.

4. SNUC e a RESEX Acaú-Goiana: uma etnografia da governança compartilhada

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é a principal política ambiental de conservação no Brasil. Criado no ano 2000, o SNUC definiu unidades de conservação (UC) como espaços territoriais com recursos ambientais que devem ser protegidos para fins de conservação. Ela também estabeleceu dois grupos de unidades: proteção integral e uso sustentável. Para unidades de conservação de uso sustentável, o SNUC prevê a implementação da ferramenta de gestão dos conselhos consultivos e deliberativos, que dão direito de participação e, para o caso dos conselhos deliberativos, voto para sociedade civil e/ou População Tradicional dentro do processo decisório das unidades.

Em 2007, o Governo Federal, por meio de uma reforma administrativa, criou o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), com a função administrativa de implementar o SNUC por meio de diretorias, coordenações, centros de pesquisa e equipe técnica que se estendem de Brasília à unidade de conservação. Apesar do conjunto de problemas que ainda afeta a governança ambiental no Brasil, o SNUC representa um avanço na maneira de como o Estado pensa o meio ambiente e lida com seus problemas, no entanto, esse avanço está em contínuo processo de consolidação, com mudanças administrativas na organização do ICMBio pelo Governo Federal, que adicionou novas hierarquias como as Gerências Regionais (GRs) e os Núcleos de Gestão Integrada (NGIs) (Portaria Nº 363, 2020; Portaria Nº 102, 2020).

Dentre as UCs previstas pelo SNUC, a Reserva Extrativista é um tipo de unidade onde se procura maximizar o modelo inclusivo de conservação. Podemos observar isso por meio da modalidade do conselho gestor das RESEXs. Os conselhos deliberativos foram desenhados como fóruns públicos para tomada de decisão sobre os espaços protegidos, porém, em contraste com a modalidade do conselho

consultivo, o modelo deliberativo confere direito de voto para Populações Tradicionais⁶ que pediram junto aos órgãos públicos a criação da RESEX. Com a previsão do conselho deliberativo, o SNUC implementa um instrumento formal que força o Estado a colaborar com as Populações Tradicionais para a governança dos territórios sob a jurisdição da RESEX. O funcionamento das RESEXs cria um problema de governança, que envolve o desafio de implementar efetivamente a colaboração entre Estado e Populações Tradicionais, entidades que constituem comunidades epistêmicas distintas, com ideias, interesses e significados díspares (Haas, 1992).

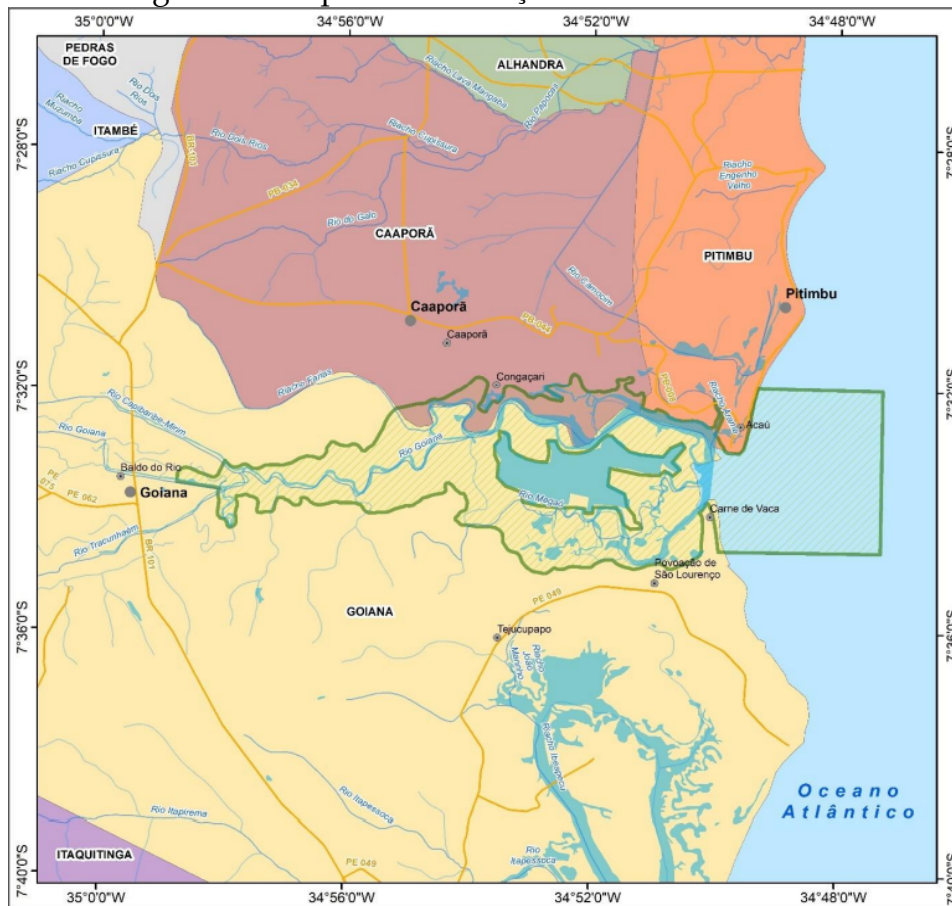
No caso brasileiro, o Estado desenvolveu o papel, durante o século XX, de impulsionar a modernização de espaços subdesenvolvidos, através de incentivos fiscais visando a industrialização e urbanização dessas áreas (Herculano, 2008; Ramalho, 2014), entrando em choque com comunidades tradicionais cujo trabalho depende do meio ambiente no qual elas habitam (Santos da Silva, 1998), incompatível com o modelo de trabalho moderno proposto pelo Estado. De modo mais geral, Estados tendem a acreditar no que James Scott (1998) caracterizou de “alto modernismo”, a noção de que planejamento racional e eficiente trazido pelo controle estatal pode trazer benefícios societários, ignorando como os seres humanos se comportam em determinada configuração histórica.

Essa tendência do Estado entra em conflito com a “ética da subsistência” que as Populações Tradicionais possuem, que são sistemas de valores desenvolvidos para maximizar a chance de subsistência e reduzir os riscos para com essas atividades (Scott, 1976). Em suma, Estados e Populações Tradicionais estão em desacordo, enquanto o Estado acredita que seu controle impulsiona as forças da modernização, as Populações Tradicionais temem que essas forças destruam sua subsistência. Mas ambas estão interessadas na proteção das áreas protegidas pelas RESEXs. Isso constitui o clássico dilema da conservação, que argumenta que toda tentativa de conservação implica num processo de distribuição de autoridade e responsabilidade entre vários grupos, incluindo não-conservacionistas (Berkes, 2004). Isso representa não apenas um desafio para as unidades de conservação, mas também para a equipe técnica do ICMBio que deve simultaneamente prezar pelo regimento e negociar interesses diversos presentes em uma unidade.

Este desafio está presente na RESEX Acaú-Goiana, tornando os servidores públicos propensos a desenvolverem disposições morais patológicas. Que pressões são enfrentadas na linha de frente e que estratégias adaptativas são utilizadas pela equipe técnica do ICMBio? Para responder essas perguntas, é necessário entender o caso da RESEX Acaú-Goiana. A RESEX é uma unidade de conservação federal criada em 2007. O território sob sua jurisdição se estende por aproximadamente 6.678,30 ha, atravessando dois estados da União (Pernambuco e Paraíba) e englobando três municípios (Goiana-PE, Caaporã-PB e Pitimbu-PB). Na Figura 1 mostramos um mapa da unidade:

⁶ Populações Tradicionais podem ser definidas como grupos sociais com técnicas de extração com baixo impacto ambiental e com interesse manifesto em manter ou controlar determinado território (Cunha e Almeida, 2000). Desde os anos 90, matura-se a ideia de que esses povos estão na vanguarda da conservação em função do conhecimento ecológico local (CEL) que possuem, garantindo que o uso do meio ambiente não termine em degradação (Silvano e Begossi, 2012).

Figura 1 – Mapa de localização da RESEX Acaú-Goiana



Fonte: Extraído do Plano de Manejo da RESEX Acaú-Goiana (2025).

Os espaços protegidos pela RESEX fazem parte do ecossistema marinho-costeiro, cuja biodiversidade é explorada há gerações pelos pescadores que ali residem. As Populações Tradicionais que participam da governança desses espaços se dividem em seis comunidades: i) Acaú; ii) Baldo do Rio; iii) Carne de Vaca; iv) Caaporã; v) Povoação de São Lourenço; vi) Tejucupapo. A cultura pesqueira dessas comunidades se baseia na coleta de moluscos, crustáceos e peixes tais quais mariscos, bagres, aratus, guaiamuns, lagostas e outras espécies destinadas tanto ao consumo familiar quanto à comercialização.

Como prevê o SNUC (2000), assegura-se às Populações Tradicionais o maior número de assentos no conselho (50% +1). Cada comunidade possui quatro representantes, dois titulares e dois suplentes que participam das atividades do conselho no sentido de governar os espaços juntamente à equipe técnica do ICMBio. As comunidades também se reúnem previamente às reuniões do conselho para estabelecer suas pautas coordenadamente. De acordo com o cadastro oficial atualizado em 2023, a RESEX possui 1.526 famílias beneficiárias distribuídas ao longo das seis comunidades. Todas as pautas estão organizadas na agenda do conselho, podendo ser discutidas e decididas pelos conselheiros.

Como mencionado, a gênese da UC reside na mobilização das marisqueiras de Acaú para proteção dos bancos de mariscos. A proposta foi articulada com outras

comunidades e expandida para proteger o estuário do Rio Goiana. Por séculos o estuário vinha sendo degradado pelas usinas de açúcar que até hoje rondam os espaços da RESEX. Freyre comenta a degradação sofrida pelo Rio Goiana na semana de natal de 1936:

O monocultor rico do Nordeste fez da água dos rios um mictório. Um mictório das caldas fedorentas de suas usinas. E as caldas fedorentas matam os peixes. Envenenam as pescadas. Emporcalham as margens. A calda que as usinas de açúcar lançam todas as safras nas águas dos rios sacrifica cada fim de ano parte considerável da produção de peixes no Nordeste. [...]Na semana do Natal de 1936, o rio Goiana, em Pernambuco, 24 recebeu tanta calda que a quantidade de peixe podre foi enorme. Parecia uma praga do Velho Testamento[...]cheiro de peixe podre misturando-se ao de fruta podre, das margens sujas dos rios. (Freyre, 1989, p. 64-65).

Nas últimas décadas, a modernização do litoral norte de Pernambuco atraiu um conjunto de empreendimentos a estabelecer operações com potencial para gerar pressão sobre o ecossistema do qual as comunidades extrativistas dependem. Múltiplos empreendimentos cercam a RESEX, a exemplo do Polo Farmacoquímico e de Biotecnologia, a FIAT, empresas de cimento LafargeHolcim e Brennard. As Populações Tradicionais, que historicamente foram excluídas do processo decisório acerca desses territórios, começam a participar ativamente na gestão dos estuários. As comunidades agora têm a oportunidade de, juntamente com o Estado representado pela equipe técnica do ICMBio, governar colaborativamente os espaços comuns.

De acordo com o modelo de disposições morais, os servidores do ICMBio tendem a se tornarem altamente envolvidos com o público-alvo, haja vistas que a política de conservação requer a colaboração entre Estado e Populações Tradicionais. Especificamente, os servidores correm o risco de caírem nas patologias de execução ou proteção na medida em que podem privilegiar as regras do regimento ou o bem-estar das comunidades beneficiárias.

5. Entrevistando os servidores públicos: os desafios da linha de frente na RESEX Acaú-Goiana

Para elucidar as disposições morais da equipe técnica do ICMBio, conduzi cinco entrevistas com “chefes” da RESEX Acaú-Goiana que participaram da estruturação da unidade, desde sua origem em 2007 até 2023⁷. Tratam-se de funcionários públicos que são indicados para o cargo comissionado de chefia, sendo responsáveis pelo restante da equipe técnica e pelas principais tratativas frente aos beneficiários extrativistas. Os funcionários da equipe técnica do ICMBio trabalham de acordo com sua área temática, participando das reuniões e de grupos de trabalho com temáticas específicas como zoneamento, atividades produtivas, atrativos turísticos, pesquisa e uso e ocupação do solo. Isso significa que os funcionários da equipe técnica lidam com um público diverso, que se estende desde as comunidades, até as prefeituras, pesquisadores e empresariado.

⁷ Os nomes foram omitidos para preservar a anonimidade garantida ao longo da pesquisa conduzida na RESEX Acaú-Goiana.

Anterior à introdução dos Núcleos de Gestão Integrada, os chefes da UC presidiam as reuniões. A partir de 2020, com a criação do NGI Cabedelo, a RESEX Acaú-Goiana se une com a Floresta Nacional de Cabedelo no sentido de integrar a gestão das duas unidades, o chefe do NGI passa a presidir as reuniões. Os funcionários da equipe técnica da RESEX Acaú-Goiana respondem a uma hierarquia que começa em Brasília, no Ministério do Meio Ambiente, responsável por administrar o ICMBio, e que passa por diretorias, coordenações gerais, gerências regionais e os NGIs para então chegar à reserva.

Sem um orçamento fixo, a RESEX depende do ICMBio e da equipe técnica para engendrar a gestão dos espaços protegidos. Organizações de reuniões, atividades de fiscalização, auxílio às demais políticas públicas do governo federal e dos grupos de trabalho requerem uma mistura de pressão por parte das Populações Tradicionais e autossacrifício por parte dos funcionários do ICMBio. Com as crises pandêmica e econômica, seguidas de medidas de distanciamento social e a redução dos gastos públicos, as atividades desempenhadas na RESEX desaceleraram em função da impossibilidade de presença dos funcionários no território ou pela falta de alocação de recursos para realização de determinadas atividades da gestão. Porém, os trabalhos da unidade foram gradualmente se recuperando nos últimos anos, culminando na elaboração do Plano de Manejo em setembro de 2025, o documento técnico que constitui um dos principais instrumentos de gestão da RESEX ao definir as normas de uso e manejo dos recursos naturais e servir de subsídio para interpretação ambiental, inclusive para o próprio conselho deliberativo.

Os relatos dos funcionários são importantes para revelar como a equipe técnica enxerga o processo de governança colaborativa. Em certo sentido, trata-se de tirar o véu weberiano para revelar as subjetividades dos representantes do Estado. A partir dos relatos sobre a governança da unidade, pude identificar seis pontos de tensão enfrentados pelos funcionários da equipe técnica, e que afetam a percepção sobre a efetividade do processo colaborativo: i) as descontinuidades da gestão da RESEX; ii) os conflitos internos entre membros da equipe; iii) as frustrações com o ICMBio; iv) os conflitos entre equipe e comunidades na gestão; v) os ganhos graduais com a participação das comunidades na gestão; vi) mudanças no *self* durante as experiências de gestão.

i) A maioria dos funcionários do ICMBio enfatizaram o problema de descontinuidade da gestão, se referindo à equipe que sempre estava reduzida ou à falta de congruência entre membros da equipe com diferentes valores sobre como a gestão deve operar. Ao perguntar a um respondente se ele trabalhou mais do que necessário, ele fez a seguinte avaliação:

Eu trabalhei muito, mas o muito que eu trabalhei foi necessário, era necessário, e digo mais, se eu tivesse condições, se eu tivesse durante todo o tempo uma equipe bacana assim, com três, quatro analistas, que a gente pudesse revezar, a gente teria trabalhado ainda mais, é porque infelizmente a equipe tava sempre reduzida.[...] Eu peguei do zero e tive que dar o pontapé inicial, então acaba que fiz de tudo um pouco, porque quando eu cheguei tinha só eu na unidade, passado alguns meses chegaram mais. Realmente era estressante e cansativo porque você tem que pensar em tudo, além de ter sido, é, o primeiro funcionário na unidade, por alguns meses eu tava sozinho também, eu

tinha que dar conta de tudo e mais um pouco, então acaba que era trabalho 24 horas.(respondente 1, comunicação pessoal, 2021).

Não é novidade que a administração pública brasileira enfrenta gargalos, falta de capacidade burocrática devido à limitação de recursos humanos e monetários e interferência política em áreas técnicas. Contudo, parte dessa administração pública é preenchida por agências altamente eficientes, com capital humano sofisticado, constituindo o que veio a ser chamado de “ilhas de excelência” (Geddes, 1990). O ICMBio é uma dessas ilhas, porém a politização dos esforços de conservação e a ausência de investimento para a repartição cria problemas para o trabalho dos funcionários em campo, que precisam repor o que o Estado deixa de oferecer.

Como o relato do funcionário demonstra, não se trata estritamente de recursos pecuniários, mas sim da necessidade de uma equipe qualificada para o exercício efetivo das atividades de gestão da unidade. Os funcionários presentes, apesar das dificuldades, tentam suprir que o Estado não faz, criando uma ligação afetiva com os beneficiários e a unidade em si. No entanto, como o modelo de disposições morais demonstra, essa configuração propicia que parte dos funcionários adote uma postura paternalista, se envolvendo psicologicamente nas nuances da unidade.

ii) O problema da descontinuidade da gestão também reforça o problema das diferenças de comportamento entre membros da equipe técnica, cuja diferença de valores acaba por afetar a gestão:

A gente tem uma equipe com algumas pessoas com alguns problemas de saúde e algumas com problemas de comportamento que a gente não consegue mudar, tipo “ah, eu não olho o e-mail”, “ah, eu não vi o e-mail que você mandou”, como você não olha o e-mail, é sua obrigação, então acabou que eu estava acumulando coisas que outros deveriam tá fazendo, então a gente achou que com uma equipe grande ia poder focar nas nossas áreas, só que não, tivemos que entrar para outra questão. (respondente 3, comunicação pessoal, 2021).

Este relato sugere que até quando a equipe está completa, outros problemas podem emergir em razão dos diferentes temperamentos de membros da equipe técnica. Ao perguntar como era a relação com outros servidores públicos no ICMBio, um funcionário fez a seguinte observação:

A gente teve alguns problemas de equipe, e eu acho que essas divergências dentro da equipe é...acho que atrapalhavam um pouco o trabalho e tiravam muita energia. Existiam conflitos interpessoais, de temperamento, de forma de pensar. Eu tinha menos experiência no órgão também, era mais recente, e chefiava funcionários com mais experiência acadêmica e técnica na casa né, no cargo. Então eu acho que isso era algo que gerava desentendimentos, é porque na chefia designava alguns serviços, algumas atividades e havia uma certa resistência em executar. (respondente 5, comunicação pessoal, 2021).

As diferenças de comportamento muitas vezes se materializam em conflitos entre membros da equipe técnica que discutiam entre si, ignoravam uns aos outros durante reuniões e troca de mensagens em grupo, gerando um ambiente hostil que

sabota o espírito de colaboração que uma RESEX exige. Contudo, para além de conflitos sobre o modo de trabalhar e interagir com os demais membros da equipe técnica, os funcionários também discordam quando são confrontados com diferentes éticas de serviço público durante a execução das atividades de gestão. Os servidores públicos do ICMBio são movidos por diferentes objetivos legítimos como seguir as regras, entregar resultados ou aumentar satisfação do público-alvo da política pública. Esses objetivos entram em choque e, conseqüentemente, os funcionários também entram em conflito devido a esses diferentes objetivos. O seguinte relato corrobora essa linha de pensamento:

(A gente discordava de) coisas que eu achava desnecessário, por exemplo, enumerar as embarcações de todos os usuários da RESEX. Eu achava que isso era uma coisa...desnecessária. Mais importante do que isso era garantir, jogar energia na garantia do território para que ele fosse usado pelos beneficiários. Prevaleceu o lado que tinha o poder de assinar né, que tinha o poder de assinar e dizer o que tinha que ser feito. [...] É muito ruim quando fica dois, porque você tem uma ideia, aí a outra pessoa diverge do seu pensamento, mas a gente acabou tendo alguns choques porque eram só nós dois e eu era chefe, aí olha, se sou e você, você pensa diferente de mim, quem vai prevalecer? Então eu tinha muita divergência nesse sentido, de coisas que a gente ia fazer e que se chocava com a legislação, e que eu dizia não, isso não pode ser feito. (respondente 1, comunicação pessoal, 2021).

Esses tipos de interação refletem as diferenças entre servidores públicos, especificamente, aqueles com disposições morais de seguir as regras do regimento, e aqueles movidos a entregar resultados.

iii) Diversos fatores contribuem para o desgaste da relação entre funcionários da equipe técnica do ICMBio na RESEX com a agência implementadora. O principal fator é a falta de apoio do ICMBio para os seus servidores que atuam na entrega do serviço público junto ao público. A maioria dos entrevistados relataram frustrações com o ICMBio pela carência de recursos (humanos, financeiros e emocionais). Um dos entrevistados faz o seguinte relato:

Chegou uma época que a gente tava igual o inferno brasileiro, você conhece essa piada do inferno brasileiro? Quando tem merda, não tem lata, quando tem lata não tem merda. Assim, quando tinha combustível, não tinha viatura, a viatura tava quebrada, quando tinha viatura, não tinha combustível. Então a gente usava o carro da gente, enfim, a gente dava todo o jeito, mas não deixava a unidade desassistida. (respondente 2, comunicação pessoal, 2021).

Apesar das carências de recursos que os funcionários da RESEX enfrentam, as suas obrigações administrativas se mantêm. Enquanto servidores públicos na ponta da política pública junto com o público, o ICMBio espera que seus funcionários desempenhem uma multitude de tarefas que cansam sua burocracia do nível de rua:

Eu gosto de chamar a gente de bombril ambiental, mil e uma utilidades, a gente tem que entender de um motor L200, tem que saber

de muita coisa, tem que saber de legislação, sabe, e eu acho que a gente tinha que receber um banho de constituição federal quando entra, a gente vai absorvendo isso conforme vai trabalhando e conforme os grupos que você decide interagir, os custos que você decide fazer, então a gente precisava aprender mais. Você vai organizar uma viagem, você vai pro supermercado fazer compras, você tem que fazer cotação de combustível, então é, são todas as fases, a gente tem que planejar atividade, fazê-la acontecer, prestar conta dela e aí em alguns lugares ainda é isso, em meio a não parar de tomar pau, você fazendo, fazendo, e não para de tomar pau. (respondente 3, comunicação pessoal, 2021).

Essas tarefas se acumulam, gerando um sentimento de abandono por parte dos funcionários que se veem pressionados pelo público-alvo e pela agência implementadora que deveria subsidiar seu trabalho. Essa percepção aumentou devido às reformas do governo federal, sobretudo a criação dos NGIs em 2020 sob o governo Bolsonaro, mas que se mantiveram posteriormente. A nova hierarquia que as unidades devem agora obedecer causam ceticismo por parte dos funcionários que desconfiam se uma nova entidade entre eles e Brasília será efetivo para o trabalho de gestão:

Quando eu cheguei na Paraíba já foi um outro sistema de trabalho, porque já tinham estabelecidas coordenações regionais, que não eram hierarquias, mas ao mesmo tempo os coordenadores queriam que tivesse essa hierarquia, e aí como eu cheguei com uma liberdade que eu já tinha do outro lugar, e aí quiseram me podar, vamos dizer, você não vai fazer isso, só vai fazer aquilo e tal, e eu não queria fazer só aquilo, eu queria fazer o trabalho que eu tinha que fazer. Então eu comecei a me sentir muito sufocada com a pressão. Essa é uma recordação ruim que eu tenho, de não poder executar meu trabalho da forma como eu gostaria. [...] Se eu vou fazer um processo pra solicitar uniforme, eu tenho que mandar pra gerência regional, pra mandar pra Brasília, antes eu pegava o telefone e ligava pra Brasília, agora eu não posso mais fazer isso, isso é quebra de hierarquia, então essa hierarquia acaba acumulando processo, fazendo a coisa demorar, e antes eram as coordenações regionais, a divisão tinha uma lógica mais territorial, aí agora diminuíram pra cinco, botaram uma (gerência regional) pra cada região do país, e isso aumenta o trabalho da gerência, e diminui a possibilidade desse contato unidade da unidade com a gerência. [...] A proposta (do NGI) é interessante né, de você pensar o território e não pensar as unidades isoladamente, mas como os NGIs, da forma como eles foram feitos, assim, de cima pra baixo, pensados por coordenações e diretorias em Brasília e impostas à gestão das unidades, eu acho que eles ainda precisam amadurecer pra funcionar de fato como um núcleo de gestão integrada. (respondente 3, comunicação pessoal, 2021).

iv) Além dos problemas associados ao desgaste interno entre equipe e com a agência implementadora, os entrevistados também experienciaram conflitos com o público da política de conservação ambiental. Os choques envolveram não apenas os beneficiários da RESEX como também a comunidade não-beneficiária, mas que vive em contato com a jurisdição da unidade:

Por isso que eu tinha uma fama ruim de delegada, de braba, porque se você não impõe a ordem as pessoas não vão respeitar a legislação. Teve um momento que a gente abriu pra construção de caixas em todas as unidades, todas as comunidades, quem veio, quem chegou, que a gente viu necessidade, realmente era pescador, realmente precisava, inclusive o espaço, era o que eu dizia pra eles, “gente, não dá pra toda família ter uma caixa, a gente pode fazer caixas comunitárias, aquelas caixas que todo mundo utiliza o espaço”, porque o espaço não é só pra guardar petrechos de pesca, muitos queriam caixa pra transformar em bar, porque é na beira da praia né, e aí era a confusão, era briga, fulano tem, porque eu não posso ter. Enfim, eu fui lá, amarrei a corda no carro, puxei e derrubei e mandei ver, porque ou você faz assim ou as pessoas não tem respeito e aí vira uma bagunça. (respondente 2, comunicação pessoal, 2021).

Em dois casos específicos, a relação entre equipe técnica e moradores da unidade foi testada devido ao conflito de interesses entre legalidade das ações da gestão e busca por mais liberdade nas atividades econômicas da população. Primeiramente, o caso da balsa que operava entre as comunidades de Carne de Vaca e Acaú, transportando carros, motos e produtos para comercialização, tornava a vida dos moradores mais fácil, uma vez que os mesmos podiam usar a balsa ao invés de se locomover por mais de dez quilômetros por terra. Outro caso de conflito foi entre os lagosteiros do território, que não são beneficiários da unidade, mas que têm importância para a economia local de pescados e que, portanto, precisam ser regrados pela gestão da RESEX. O relato a seguir descreve a negociação desses conflitos:

Existia uma balsa que funcionava entre Carne de Vaca e Acaú, e essa balsa era explorada por uma empresa privada, só que ela precisava ter uma autorização de todas as comunidades e ela tinha que ser operada pelos comunitários, isso tá na lei, é um regramento que é uma norma que foge ao meu desejo. Assim, na época eu fiz uma pesquisa de campo, consultei cerca de 600 famílias diferentes perguntando, todo mundo queria, mas a norma dizia que ela não podia se encaixar naquele modelo, era uma concessão entre o município de Goiana e o município de Pitimbu para uma empresa privada explorar o serviço dentro de uma unidade de conservação federal. [...] Desde o regramento do uso do porto de Acaú pelos lagosteiros, lagosteiro não é beneficiário da unidade, mas lagosteiro é uma atividade econômica que tá ali e que alguns beneficiários da unidade vivem dela durante uma época do ano, toda uma compreensão lá no plano de uso de que eles poderiam usar Acaú para aportar e fazer manutenção, até aí tudo bem, isso é uma compreensão que a comunidade pactuou, só que aí, enquanto gestor da unidade, a gente viu que precisava ter um regramento mesmo naquele local, não poderia ser em qualquer lugar que o cara fizesse a manutenção, não podia ser em qualquer lugar que ele descartasse o óleo queimado, nem equipamentos, nem estruturas, então a gente fez esse embate pessoal com esse grupo e foi lá pra regrar e dizer “olha, a gente tá aqui para a gente entrar num acordo, não dá pra ser do jeito que vocês querem, tem que ser de uma forma que a gente possa conviver”, e aí a gente estabeleceu, foi necessário usar,

digamos, a força da legalidade para poder algumas pessoas cumprirem. (respondente 1, comunicação pessoal, 2021).

Ainda sobre a força da legalidade, durante as conversas com os gestores da unidade, pude perceber claramente que há um movimento de pêndulo entre disposições morais. Ora executores orientados por implementar fielmente o regimento do ICMBio, ora protetores movidos pelo acolhimento das comunidades e mais suscetíveis aos processos deliberativos:

Meu amigo era um cara super do bem, e ele é um cara muito de conversar, de falar, e aí ele levou dois anos falando, pedindo, fazendo reunião, pedindo pra toda vez que a gente ia lá tinha barco atracado naquele lugar, tinha meia dúzia de barco atracado naquele lugar, "gente, não pode, não pode", dois anos depois ele saiu pro mestrado, foi quando eu assumi de novo a chefia, aí um dia eu cheguei tinha sete barcos, eu disse "ah é? tá bom", liguei pra polícia federal e disse manda um reforço aqui pra mim por favor, a polícia mandou, não deu outra lacrei os sete barcos, que eram sempre os mesmos entendeu, lacrei e pronto, passaram o final de semana com o barco lacrado, na terça feira da outra semana, aí eu autuei tudinho, foram lá em Cabedelo, na sede, autuei todo mundo, pronto, um santo remédio, nunca mais ninguém enquanto eu estava atracou naquele lugar. Aí veja qual o problema nessa história: a falta de ação. Dois anos você falando e fazendo reunião, não sei o que, e os caras nem ai, ai pronto, tomei uma atitude. Eu não sei nadar, mas nesse dia meu anjo da guarda me ensinou porque a maré estava subindo, eu entrei de roupa e tudo, fui lá, lacrei os sete barcos. (respondente 2, comunicação pessoal, 2021).

v) Todos os entrevistados enfatizaram os ganhos graduais que os usuários obtêm ao participar do conselho deliberativo na gestão dos espaços comuns da unidade. Esse ponto de tensão corresponde a um desenvolvimento positivo que é o empoderamento das Populações Tradicionais, que ganham voz e passam a ter impacto na governança dos territórios onde vivem, contestando inclusive a própria equipe técnica. Ao perguntar quais seriam as condições para o conselho deliberativo operar da melhor maneira possível, uma respondente articulou da seguinte maneira:

Quando eu falo em conselho a maioria das pessoas vão, mas assim, só de corpo, tá ali presente porque tem que tá. O grande desafio é ter a participação de fato dos membros do conselho, ter voz ativa de fato, a pessoa se envolver com aquilo, com a unidade, com aquilo que tá sendo discutido. Eles (as populações tradicionais) são várias comunidades, cada uma puxava a sardinha pra sua comunidade, eles não conseguiam pensar enquanto RESEX ainda, aí muitas vezes o ICMBio acaba dando a última palavra, dando aquele voto de minerva. A partir do momento que eles se sentirem empoderados, aí eles conseguem dar andamento de forma ideal. (respondente 1, comunicação pessoal, 2021).

Todos os funcionários entrevistados reconheceram a importância do conselho deliberativo para empoderar as comunidades. Quando perguntei sobre a possibilidade de enfraquecimento desta ferramenta participativa, tendo em consideração as tentativas do governo Bolsonaro de escantear a política de conservação no país, uma respondente articulou da seguinte maneira:

Eu me sentiria extremamente frustrada, pra mim ia ser o fim das unidades de conservação, porque é o espaço da gente envolver a sociedade, realmente, é através do conselho que a gente começa esse movimento, se a gente não envolver a sociedade, não há equipe que faça gestão na unidade, você precisa das pessoas apoiando aquilo". "Conhecendo a importância (do conselho deliberativo), o quanto ele é participativo, o quanto ele pode ser democrático, o quanto ele é importante para dar voz à comunidade, eles têm a maioria, eles podem tomar as decisões importantes a favor deles, então hoje é um dos poucos locais assim, onde eles podem de fato expressar suas necessidades e exigir dos órgãos (públicos). (respondente 3, comunicação pessoal, 2021).

vi) Todos os entrevistados descreveram transformações no *self* durante o trabalho na

RESEX. Essas alterações envolveram tanto suas expectativas iniciais sobre o trabalho quanto seu papel na organização. Os entrevistados entraram na agência implementadora com alta dose de idealismo sobre quais atividades iriam desempenhar e o impacto dela para a realidade das unidades. As mudanças no *self* operam justamente nessas percepções, pois gradualmente eles migram para uma posição mais realista, reduzindo suas expectativas e a magnitude do papel que eles desempenham na agência:

A gente chega com muita sede ao pote, então a gente quer abraçar o mundo, quer ser ali a mulher maravilha ou super-homem, a gente chega querendo fazer tudo e ao mesmo tempo, e agora, entendendo um pouco mais como funciona a instituição e tudo, a gente começa a filtrar um pouco mais, até onde eu vou, até onde eu dou conta de ir, até onde é importante a gente fazer, porque tem coisas que não adianta né, é dar murro em ponta de faca. Hoje eu consigo filtrar um pouco mais, dividir um pouco o trabalho servidora e o trabalho da pessoa. (respondente 4, comunicação pessoal, 2021).

Esse "calejamento" do funcionário se trata não apenas do reconhecimento das nuances sobre o trabalho em campo, mas o reconhecimento também acerca das limitações que os profissionais enfrentam enquanto servidores públicos:

Quando a gente entra a gente acha que vai atuar muito mais em campo né, eu sou biólogo de formação, então eu achava que ia atuar mais como biólogo do que como servidor público, e aí depois a gente cai na real de que nosso trabalho é, eu sou um servidor público, apesar de exigir conhecimento técnico na área ambiental, o nosso trabalho é muito mais administrativo. (respondente 1, comunicação pessoal, 2021).

O grande problema dessa mudança de *self* não é tanto o amadurecimento, comum em diferentes profissões, e sim o desenvolvimento de uma atitude cética que pode atrapalhar o contato deste funcionário com o público e sua atividade de gestão. O funcionamento da RESEX requer tacitamente dos trabalhadores a crença de que governança colaborativa é um objetivo possível. Porém, com o passar dos anos, muitos trabalhadores abandonam o idealismo em favor de um pragmatismo que pode torná-los muito mais ríspidos para a noção de colaboração:

Eu não tinha ideia que era tanto trabalho, não tinha ideia mesmo do tamanho da bomba que era, e a gente vai ficando um pouco mais calejado na esperança, infelizmente, eu entrei muito mais idealista e hoje meu maior desejo agora era tirar uma licença pra interesse particular e ficar um ano sem trabalho, só que isso você também vai conhecendo os caminhos e vai lapidando um pouco do seu ideal, e não é que a gente vire burocrata, não é isso, mas a gente vê que a gente é travado num monte de coisa. Eu acho que isso é a principal mudança, eu acho que eu sorria mais antes, a gente vai perdendo um pouco desse idealismo. (respondente 3, comunicação pessoal, 2021).

Os seis pontos de tensão identificados ao longo das entrevistas demonstram os desafios morais e psicológicos que os servidores públicos da RESEX Acaú-Goiana enfrentam, especificamente, os desafios relacionados às interações com as Populações Tradicionais, o órgão implementador e si próprios ao longo do serviço público. A respeito das disposições morais discutidas em Zacka (2017), pude identificar a presença preponderante das disposições executoras e protetivas nas tratativas com as comunidades beneficiárias da política pública, e o processo de recrudescimento, que servidores públicos passam ao longo dos anos de serviço, que sugere o movimento em direção à disposição de indiferença. O conteúdo das entrevistas revelou que, por trás da figura weberiana do Estado, existem agentes com racionalidade não-burocrática e que precisam lidar, na ponta da administração pública, com as limitações à efetividade da política pública. Assim, os burocratas do nível de rua e suas ideias, valores e práticas tornam-se indispensáveis para avaliar a efetividade da política de conservação da RESEX.

6. Considerações Finais

Este trabalho almejou discorrer sobre os desafios que os servidores públicos da RESEX Acaú-Goiana enfrentam na implementação da política de conservação ambiental. Para tanto, apresentei evidências etnográficas coletadas por meio de entrevistas com funcionários da equipe técnica no sentido de identificar problemas, desafios e soluções para a questão da governança colaborativa da unidade. Argumento que servidores públicos, em resposta às pressões morais e psicológicas que enfrentam no processo de implementação de política pública, desenvolvem disposições morais de indiferença, execução e proteção que podem prejudicar a política pública como um todo.

Essas disposições, que dizem respeito à maneira como os servidores tratam as comunidades beneficiárias, o órgão implementador e o *self*, se cristalizam nos relatos apresentados aqui de servidores públicos que ora se orientam pela execução de regras da política pública, custe o que custar, ora agem no sentido de abarcar as comunidades

beneficiárias e garantir a prevalência do modelo deliberativo, sob risco de paternalismo e outros efeitos adversos, e que ao longo do serviço público passam por um processo de recrudescimento em que suas atitudes idealistas se calejam a ponto de se tornarem mais distantes e frios diante da política pública. Esse achado sugere que a compreensão dos desafios enfrentados pela burocracia do nível de rua constitui etapa fundamental para entender melhor a política de conservação ambiental no Brasil. Para o caso das reservas extrativistas, que requerem governança colaborativa entre Estado e Populações Tradicionais, identificar as disposições morais preponderantes no serviço público significa entender que atitudes e comportamentos podem estar minando a implementação da política pública, ou, em termos gerais, tratar a burocracia do nível de rua como elemento endógeno responsável pelo sucesso ou malogro da política de conservação ambiental.

A recente publicação do plano de manejo em 2025 demonstra que a governança colaborativa ensejada pela RESEX é capaz de produzir regras de manejo no uso dos recursos compartilhados da unidade. Este documento constitui uma importante ferramenta de gestão que deve subsidiar os trabalhos do conselho deliberativo da RESEX. Porém, como esta pesquisa evidencia, existem elementos informais ou não-escritos que subjazem ao desempenho dos atores envolvidos com a governança colaborativa e que podem constituir obstáculos para a gestão da unidade, a exemplo da atitude dos funcionários da equipe técnica que, no curso da implementação da política de conservação, podem desenvolver patologias nos seus comportamentos, ou ainda os limites na interação entre membros das comunidades beneficiárias.

Finalizo este artigo com o desejo de que o uso do modelo de disposições morais de Bernardo Zacka (2017) seja expandido para outros casos de unidades de conservação, justaposto à abordagem de *sensibilidade etnográfica* (McGranahan, 2018). O servidor público do ICMBio que, durante minha pesquisa de campo apelidei carinhosamente como “burocrata verde”, está numa posição de tensão entre forças verticais, relativas ao órgão implementador e comunidades beneficiárias, e forças horizontais, relativas aos demais servidores públicos que, apesar dos seus estilos de trabalho e idiosincrasias, precisam trabalhar juntos para implementar a política de conservação ambiental. Entender o ponto de vista desse servidor e suas interações com a política pública como um todo são indispensáveis para os esforços de melhoria da política de conservação ambiental. O caso das reservas extrativistas expõe os tipos de pressões e desafios que esses servidores enfrentam, porém não exaure a lista de possibilidades de ajustes morais realizados pelos servidores diante de pressões distintas. Nesse sentido, a antropologia e a etnografia podem oferecer evidências e teorias importantes na elucidação dos problemas que afetam a burocracia do nível de rua e que subsidiam a implementação de políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

Referências Bibliográficas

BERKES, F. Rethinking Community-Based Conservation. *Conservation Biology*, [s.l.], v.18, p. 621-630, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 102**. Brasília, 10 de fevereiro, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 363**. Brasília, 8 de maio, 2020.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro W. B. de. Indigenous people, traditional people and conservation in the Amazon. **Daedalus/Journal of the American Academy of Arts and Sciences**, [s.l.], v.129, n.2, p. 315-338, 2000.

DUBOIS, V. **The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices**. London: Routledge, 2010.

FIGUEIREDO, Gabriela; LIMA, André Ricardo Araújo; FERREIRA, Guilherme V.B.; JUSTINO, Anne K.S.; GRIZ, Júlia; CONDE, Lays; LACERDA, Carlos. Ecology of trophic and functional guilds of fish assemblages at beaches adjacent to the Goiana River Estuary (Resex Acaú-Goiana, PE/PB). In: **XXII Encontro Brasileiro de Ictiologia - EBI - Conservação, demandas sociais e desenvolvimento econômico: conflitos ou oportunidades para a ictiologia**, 2017, Porto Seguro. *Resumo*: 479-1, Porto Seguro, 2017. p. 1-2.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste**. Rio de Janeiro: Record. 1989.

GEDDES, B. Building "State" Autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, [s.l.], v.22, n.2, p. 217-35, 1990.

GOFFMAN, E. **Strategic interaction**. Philadelphia: U. Pennsylvania Press. 1969.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, [s.l.], v.46, n.1, p. 1-35, 1992.

HERCULANO, Selene. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **InterfacEHS: Journal of Health, Environment and Sustainability**, [s.l.], v.3, n.1, p. 1-20, 2008.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAZMANIAN, D. A. & SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MCGRANAHAN, Carole. Ethnography Beyond Method: The Importance of an Ethnographic Sensibility. **Sites: A Journal of Social Anthropology and Cultural Studies**, [s.l.], v.15, n.1, p. 1-10, 2018.

MERTON, Robert K. Bureaucratic Structure and Personality. **Social Forces**, [s.l.], v.18, n.4, 1940.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Plano de Manejo da RESEX Acaú-Goiana**. Brasília, setembro, 2025.

RAMALHO, Cristiano Wellington Noberto. Estado, Pescadores E Desenvolvimento Nacional - Da Reserva Naval à aquícola. **RURIS - Centro de Estudos Rurais**, [s.l.], v.8, n.1, p. 31-62, 2014.

SABATIER, Paul A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, vol. 6(1), p. 21-48, 1986.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, [s.l.], v.21, p. 129-168, 1988.

SANTOS DA SILVA, Luiz Geraldo. História e Meio Ambiente: A pequena pesca marítima no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], v.10-11, p. 219-231, 1998.

SCOTT, James C. **The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia**. New Haven: Yale University Press, 1976.

SCOTT, James C. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. New Haven: Yale University Press, 1998.

SILVANO, Renato; BEGOSSI, Alpina. Fishermen's local ecological knowledge on Southeastern Brazilian coastal fishes: contributions to research, conservation, and management. **Neotropical Ichthyology**, [s.l.], v.10, n.1, p. 133-147, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, Max. **A Política como vocação. In: Ciência e política. Duas vocações**. 16ª ed. tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

ZACKA, B. **The Two Bodies of the Bureaucrat**. Public Administration Review, [s.l.], v.72, p. 302-305, 2012.

ZACKA, B. **When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency**. Cambridge: Harvard University Press, 2017.

Sob Pressão: Os Desafios Dos Servidores Públicos Da Resex Acaú-Goiana

RESUMO

Este artigo propõe investigar as dificuldades enfrentadas por burocratas do nível de rua na implementação da política de conservação ambiental. Para subsidiar este esforço, utilizo o modelo de disposições morais de Bernardo Zacka, a fim de entender como as disposições de indiferença, execução e proteção são adotadas diante de pressões do serviço público. Eu seleciono o caso da Reserva Extrativista Acaú-Goiana para analisar como os servidores públicos da unidade respondem às pressões verticais e horizontais na unidade. Para tanto, entrevistei cinco gestores da unidade com passagem desde 2007 até 2023. Argumento que, em virtude dos desafios morais e psicológicos associados ao trabalho na ponta da política pública, os servidores públicos têm a tarefa dual de seguir regras do regimento e promover a deliberação junto às comunidades beneficiárias. Isso sugere que a melhoria na implementação de políticas públicas passa por uma compreensão dos desafios enfrentados pela burocracia do nível de rua.

Palavras-chave: Governança colaborativa; Reservas extrativistas; Disposições morais; Burocracia de nível de rua; Unidade de conservação.

Under Pressure: The challenges frontline workers face in RESEX Acaú-Goiana

Abstract

This paper aims to investigate the difficulties faced by street-level bureaucrats in the implementation of environmental conservation policy. To support this effort, I employ Bernardo Zacka's moral dispositions framework to understand how the dispositions of indifference, enforcement, and caregiving are adopted in the face of public service pressures. I selected the case of the Acaú-Goiana Extractive Reserve to analyze how the unit's public servants respond to vertical and horizontal pressures. To this end, I interviewed five managers who served at the unit between 2007 and 2023. I argue that, due to the moral and psychological challenges associated with frontline public policy work, public servants face the dual task of adhering to regulations while promoting deliberation among beneficiary communities. This suggests that improving public policy implementation requires a deeper understanding of the challenges faced by the street-level bureaucracy.

Keywords: Collaborative governance; Extractive reserves; Moral dispositions; Street-level bureaucracy; Conservation unit.