

# O Papel dos Instrumentos de Gestão na Conservação Ambiental e na Proteção dos Modos de Vida Tradicionais: Reflexões a partir da Trajetória da Reserva Extrativista Marinha Pirajubaé

Guilherme Tebet<sup>1</sup> & Alana Casagrande<sup>2</sup>

Recebido em 30/10/2020 – Aceito em 18/08/2021

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, Brasil. <guitebet@hotmail.com>.

<sup>2</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina/UFSC, Brasil. <bioalana@yahoo.com.br>.

**RESUMO** – Considerando que as reservas extrativistas são um tipo especial de unidade de conservação que busca o duplo objetivo de garantir a conservação ambiental e proteger o modo de vida das populações tradicionais; que a Reserva Extrativista Pirajubaé foi a primeira criada em ambiente marinho, inserida em contexto socioambiental diverso dos seringais amazônicos; e que ela passou por mudanças no arranjo institucional de gestão, este artigo tem por objetivo analisar o papel dos instrumentos de gestão na conservação ambiental e na proteção do modo de vida da população tradicional da RESEX Marinha Pirajubaé. Dentre os instrumentos de gestão analisados, estão as normativas de uso de recursos, o cadastro da população tradicional, o conselho deliberativo, entre outros. Foram realizadas pesquisas de campo, bibliográfica e documental. Resultados são discutidos em diálogo com referenciais da cogestão de recursos naturais e da socioantropologia da pesca. Observa-se baixo poder de decisão na escala local, uma vez que os instrumentos de gestão não vêm sendo suficientes para impedir impactos negativos decorrentes do processo de urbanização sobre os ecossistemas locais. Em relação à proteção dos modos de vida tradicionais, existem dificuldades de incorporação das dinâmicas socioculturais e econômicas da pesca artesanal na construção de alguns instrumentos, gerando conflitos que limitam avanços no diálogo entre Estado e comunidade pesqueira. A gestão participativa da RESEX Marinha Pirajubaé pode ser fortalecida mediante maior comprometimento com as demandas socioeconômicas da comunidade pesqueira, aumento do poder de deliberação em escala local e ampliação de articulação com atores e instituições parceiras.

**Palavras-chave:** Pescadores artesanais; comunidades tradicionais; unidades de conservação; cogestão.

## The Role of Management Instruments in Environmental Conservation and in the Protection of Traditional Livelihoods: Reflections from the Trajectory of the Pirajubaé Marine Extractive Reserve

**ABSTRACT** – Considering that the extractive reserves are a special kind of protected area that has a double purpose of ensuring biodiversity conservation and protecting traditional livelihoods; That Pirajubaé Extractive Reserve was the first one created in a marine ecosystem and in a socio-environmental context diverse from that of the Amazonian *seringais*; And that it had experienced changes in the management institutional arrangements, this article aims to assess the role of the management tools of Pirajubaé Extractive Reserve in the environmental conservation and protection of the traditional livelihoods. Among the management tools analyzed are the regulations for the natural resources use, the registration of the traditional population, the deliberative council, among others. Different research types were used, such as field work, bibliography and documental research. We discussed the results in dialogue with the natural resources co-management and socio-anthropology of fisheries approaches. There is low decision-making power at the local scale since the management tools are insufficient to prevent adverse impacts generated by the urbanization process on the ecosystems of the protected area. Regarding the protection of traditional livelihoods, there is difficulty incorporating the socio-cultural and economic dynamics in some management tools, generating conflicts that limit advances in the dialogue between the State and the fishing community. The participative management of RESEX Marinha Pirajubaé can be strengthened through a more significant commitment within the

fishing community socioeconomic demands, by increasing the power of deliberation at a local scale and by expanding articulation with partner institutions.

**Keywords:** Artisanal fisheries; traditional communities; conservation units; co-management.

## **El Rol de los Instrumentos de Gestión en la Conservación Ambiental y en la Protección de los Modos de Vida Tradicionales: Reflexiones a partir de la Trayectoria de la Reserva Extractiva Marina de Pirajubaé**

**RESUMEN** – Considerando que las reservas extractivas son un tipo especial de unidad de conservación que persigue el doble objetivo de garantizar la conservación ambiental y proteger el modo de vida de las poblaciones tradicionales; que la Reserva Extractiva Pirajubaé fue la primera creada en un ambiente marino, inserta en un contexto socioambiental diferente a las plantaciones de caucho amazónico; y que ha sufrido cambios en el arreglo institucional de gestión, este artículo tiene como objetivo analizar el papel de los instrumentos de gestión en la conservación ambiental y en la protección del modo de vida de la población tradicional de la RESEX Marinha Pirajubaé. Entre los instrumentos de gestión analizados se encuentran las normas para el uso de los recursos, el registro de la población tradicional, el consejo deliberante, entre otros. Se realizó una investigación de campo, bibliográfica y documental. Los resultados se discuten en diálogo con referentes de la cogestión de los recursos naturales y la socioantropología de la pesca. Se observa un bajo poder de decisión a escala local, ya que los instrumentos de gestión no han sido suficientes para prevenir los impactos negativos derivados del proceso de urbanización sobre los ecosistemas locales. En cuanto a la protección de los modos de vida tradicionales, existen dificultades para incorporar las dinámicas socioculturales y económicas de la pesca artesanal en la construcción de algunos instrumentos, generando conflictos que limitan los avances en el diálogo entre el Estado y la comunidad pesquera. La gestión participativa de la RESEX Marinha Pirajubaé puede fortalecerse a través de un mayor compromiso con las demandas socioeconómicas de la comunidad pesquera, aumentando el poder de deliberación a escala local y ampliando la articulación con actores e instituciones asociadas.

**Palabras clave:** Pescadores artesanales; comunidades tradicionales; unidades de conservación; cogestión.

### **Introdução**

Não sem polêmicas e controvérsias, as reservas extrativistas (RESEX) visam desde sua gênese compatibilizar os interesses conservacionistas com os ensejos das populações tradicionais (Allegretti, 2008; Lobão, 2010; Almeida *et al.*, 2018). Populações tradicionais são grupos culturalmente diferenciados que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social e econômica (Brasil, 2007), além disso, como salienta Little (2002), utilizam seus territórios em regimes de comanejo e de propriedade comum. As RESEX representam um modelo inovador de conservação ao buscar compatibilizar práticas produtivas com a sustentabilidade ambiental, visando garantir direitos territoriais e proteger populações tradicionais de ameaças externas. Ainda que ambivalente, pois nem sempre os interesses conservacionistas e o das populações tradicionais coincidem integralmente, este duplo objetivo das RESEX está explícito na própria legislação.

Segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as reservas extrativistas têm como objetivo: (I) garantir a conservação ambiental; e (II) proteger os modos de vida das populações tradicionais (Brasil, 2000).

A incorporação das reservas extrativistas ao SNUC (2000) e a posterior criação do ICMBio (2007) contribuíram para o avanço da institucionalização das RESEX no país, processo que se deu com o aprimoramento e criação de diferentes instrumentos de gestão ambiental, tais como o plano de manejo, o cadastro da população tradicional beneficiária, normativas de uso de recursos, o conselho deliberativo, o contrato de Concessão de Direito Real de Uso, entre outros. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), esses instrumentos correspondem a tipos específicos de instituições que estruturam, dão materialidade e operacionalizam as políticas públicas. No caso das UCs de uso sustentável, os instrumentos atuam nas definições sobre quais recursos podem ser usados e por quem, objetivando estabilizar a ação

coletiva. Esse processo torna a gestão pública um espaço de conflitos de interesses entre atores e organizações sempre supervisionado pelo Estado, um ator que assume especial protagonismo (Lascoumes & Le Galès, 2007).

Ao se tornar uma política pública ambiental, as reservas extrativistas, que inicialmente foram implementadas na Amazônia, se difundiram pelo território nacional. Atualmente existem 96 reservas extrativistas, a maioria concentrada na região amazônica, mas 24 delas estão em ambientes marinhos (MMA, 2021). No entanto, a migração das RESEX dos seringais amazônicos para o litoral atlântico implicou novos desafios (Prost, 2018). No contexto de espaços marinhos/costeiros a apropriação e os conflitos territoriais ganham outros contornos. Primeiro porque o mar é como um espaço comum indivisível, que por ser de todos não pode ser privatizado (Diegues, 1983, 2004; Maldonado, 1986, 1994; Cordell, 2001; Paulilo, 2002). Segundo, porque a população tradicional beneficiária dessas RESEX é constituída por pescadores artesanais que vivem em contextos socioespaciais muito distintos dos seringais da Amazônia. De maneira geral, essas populações tradicionais estão muito mais próximas das populações não tradicionais e inseridas em fluxos mais intensos de intercâmbio (simbólico e material) com seu entorno (Diegues, 2004; Seixas *et al.*, 2020). Neste contexto, aceleram-se as mudanças nas atividades produtivas devido à incorporação de inovações tecnológicas, uso de petrechos com maior capacidade de captura, mudança de espécies alvos da pesca e intensificação no uso de recursos (Diegues, 2004). Da mesma forma, emergem conflitos e disputas territoriais com outros atores sociais que almejam se apropriar do mesmo espaço. A pesca industrial, a construção civil, o turismo de massa e a expansão urbana são algumas das atividades econômicas que vêm afetando de forma mais incisiva as comunidades pesqueiras (Diegues, 2004; Seixas *et al.*, 2020).

Um exemplo emblemático dessa singularidade e complexidade é a Reserva Extrativista Marinha Pirajubaé (RESEX Pirajubaé). Ela foi a primeira RESEX marinha criada no Brasil, em 1992. Localiza-se no bairro da Costeira do Pirajubaé em Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, distante menos de 8km do centro da cidade (Figura 1). Com área total de 1.686,89ha, abrange o manguezal do Rio Tavares e área marinha adjacente composta

principalmente por um “baixio” (área rasa de sedimentos areno/argilosos). Esse manguezal é o maior fragmento contínuo de mangue na ilha de Santa Catarina, e é um dos mais significativos no limite sul de distribuições dos manguezais no Brasil (ICMBio, 2009). Além disso, é considerado um dos principais berçários marinhos da baía sul de Santa Catarina. A área de baixio é *habitat* de um molusco bivalve conhecido localmente como berbigão (*Anomalocardia brasiliiana*). A introdução de uma nova técnica de captura desse molusco, no final dos anos 1980, e o desenvolvimento de um projeto piloto de extrativismo comercial sustentável do berbigão articulando pescadores artesanais e pesquisadores justificaram a criação da RESEX (Aremapi, 2001; ICMBio, 2009).

Devido a sua localização, o processo de urbanização é um dos principais agentes transformadores do território. Esse processo implica ameaças ao ambiente natural e dinâmicas acentuadas de transformação socioeconômica da pesca artesanal (Tebet, 2013; Vizuete *et al.*, 2017; Casagrande, 2019). Para compreender essa realidade, é necessária uma visão não essencializada da população tradicional (Little, 2002, 2006; Barreto-filho, 2006). Importa reconhecer que não se trata de proteger um modo de vida pretérito, estanque e baseado em práticas produtivas essencialmente conservacionistas. Mas sim, de possibilitar a (re)existência e (re) invenção dessa comunidade enquanto população tradicional, promovendo, coletivamente, práticas produtivas que garantam a viabilidade ecológica dos recursos naturais em ambientes urbanos.

Além disso, por ter sido a primeira RESEX marinha brasileira, a trajetória da UC compreende todas as fases da evolução institucional e normativa da política pública, desde sua gestão sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), passando pela incorporação ao SNUC e pela gestão a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A evolução e aplicação dos instrumentos de gestão foram e são afetados pelas dinâmicas socioambientais do território. Nesse sentido, compreender como a política pública é experimentada e apropriada em nível local é relevante para que os instrumentos de gestão possam ser avaliados e aprimorados, o que nos remete a pergunta orientadora deste artigo: qual o papel dos instrumentos de gestão na conservação

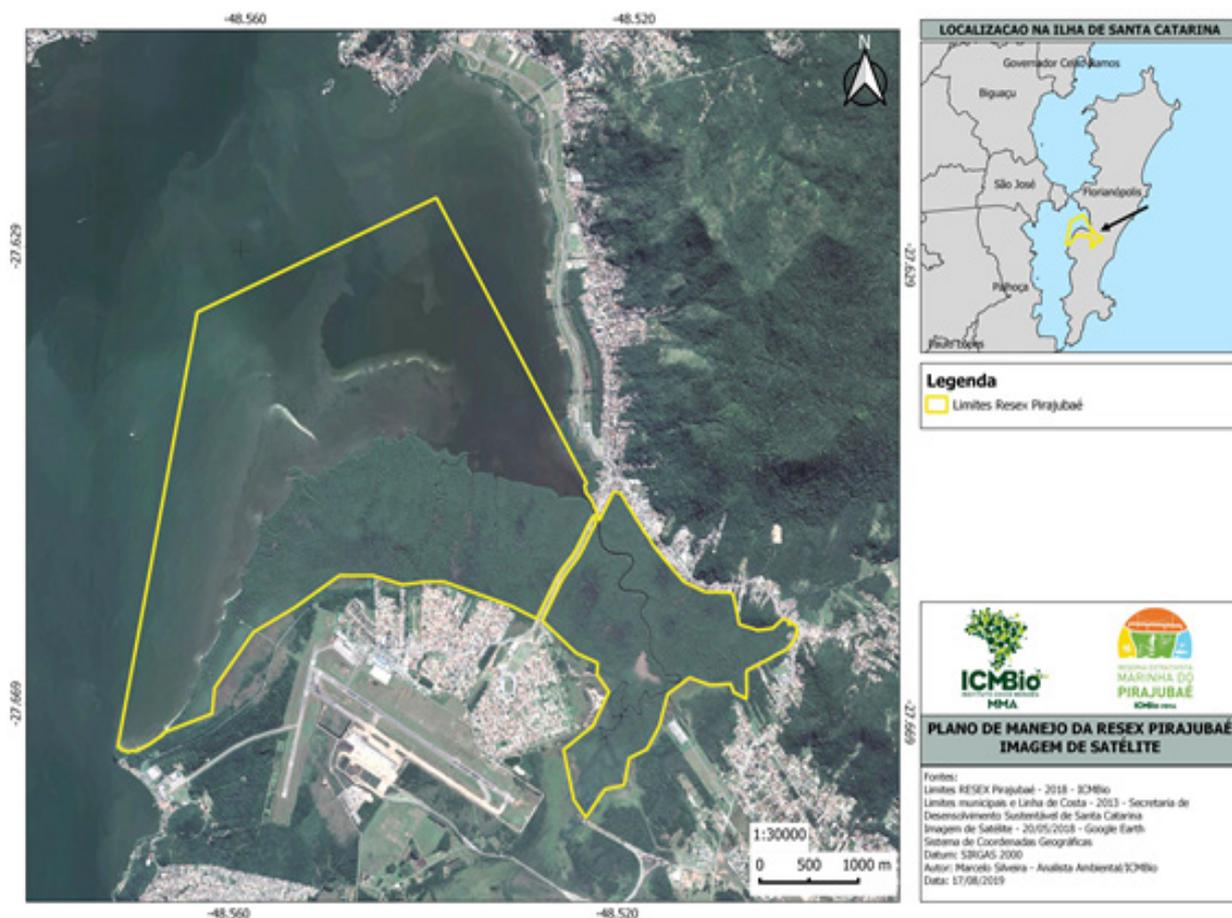


Figura 1 – Mapa de Localização.

Fonte: ICMBio. Documento base para oficinas participativa de elaboração do plano de manejo.

ambiental e na proteção dos modos de vida da população tradicional no contexto urbano/marinho da RESEX Pirajubaé?

## Materiais e Métodos

Os resultados apresentados neste artigo são fruto do emprego de diferentes técnicas de coleta de dados e de consulta a fontes bibliográficas variadas. Dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, observação participante e emprego de metodologias participativas (Seixas, 2005). Entrevistas foram conduzidas por duas pesquisas acadêmicas realizadas pelos autores em 2013 e entre 2017 e 2018 (Tebet, 2013; Casagrande, 2019). Ao todo foram realizadas 42 entrevistas, sendo 27 com beneficiários da RESEX, 8 com gestores (ICMBio e Ibama) e 7 com demais atores relacionados a RESEX, como pesquisadores e ONGs. Todas as

entrevistas constam com o consentimento livre e esclarecido dos participantes seja por escrito ou por gravação oral.

O projeto Criando Redes, realizado em 2016, contribuiu com dados gerados por metodologias de diagnóstico e mapeamento participativo do uso dos recursos naturais na RESEX (Vizuet *et al.*, 2017). A observação participante nos espaços de gestão da UC (Seixas, 2005), como as reuniões do Conselho Deliberativo da RESEX desde 2015, grupos de trabalho e oficinas de elaboração do plano de manejo participativo da RESEX, constituiu outra metodologia adotada, sendo possibilitada pelo fato de que ambos autores são conselheiros da Reserva Extrativista Marinha Pirajubaé representando segmento da sociedade civil organizada (Coletivo UC da Ilha e Rede Catarina Slow Food). Para a coleta de dados secundários, foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental (Gil, 2002), incluindo consulta a

publicações científicas sobre a RESEX Pirajubaé, documentos e legislação oficial referentes à gestão da UC.

Como síntese dos resultados, trazemos uma tabela apontando as principais contribuições dos instrumentos de gestão na conservação ambiental e na proteção dos modos de vida. Também apresentamos uma linha do tempo com a evolução dos instrumentos de gestão em nível nacional e local, identificando períodos na trajetória socioambiental da RESEX Pirajubaé. A discussão dos resultados é feita buscando o diálogo com as abordagens da cogestão de recursos naturais (Armitage *et al.*, 2007; Berkes, 2007) e da socioantropologia da pesca artesanal (Diegues, 1983, 2004; Maldonado, 1986, 1994; Cordell, 2001; Paulilo, 2002).

## Resultados

Nesta seção, são apresentados cada um dos instrumentos de gestão implementados na RESEX Pirajubaé. Posteriormente, descrevemos brevemente a trajetória socioambiental da RESEX a fim de contextualizar o papel desses instrumentos, bem como compreender a influência de eventos externos nos resultados de gestão alcançados.

### Decreto de criação

O decreto de criação é o ato inaugural que transforma a área em uma unidade de conservação, e conseqüentemente implica uma gestão territorial diferenciada. A Reserva Extrativista do Pirajubaé foi criada pelo Decreto nº 533 em 1992. A articulação da comunidade em torno do projeto piloto de extração sustentável do berbigão foi o ponto de partida para a visibilidade e o reconhecimento perante o Ibama. Um abaixo-assinado com 118 assinaturas de pescadores favoráveis à criação da RESEX teve importante papel nesse processo (Aremapi, 2001). O decreto apenas anuncia a criação apresentando um memorial descritivo da localização geográfica da área. Por ser anterior ao SNUC, a RESEX Pirajubaé, em seus anos iniciais, era regulamentada pelo Decreto nº 98.987, de 1990, que dispõe sobre as reservas extrativistas. O decreto de criação foi um relevante passo no reconhecimento da população tradicional local e da importância ecológica da área. A criação da RESEX garantiu direitos territoriais e de acesso

aos recursos pesqueiros para um grupo específico de pescadores, restringindo o acesso por usuários externos.

A RESEX Pirajubaé abrange todo o baio onde extrativistas estavam experimentando, em parceria com um pesquisador especialista em manejo pesqueiro e com o Ibama, técnicas inovadoras de pesca do Berbigão (*Anamolocardia brasiliensis*) (Aremapi, 2001; ICMBio, 2009). A criação impulsionou ainda mais essa articulação em prol de um manejo sustentável do recurso, trazendo o Ibama como um ator que possibilitou a institucionalização das regras de pesca e a fiscalização de seu cumprimento (Casagrande, 2019). Entretanto, é importante destacar que os limites da UC priorizaram a extração do berbigão e o manguezal considerado como berçário das espécies pescadas pela comunidade. No entanto, parte do território marítimo utilizado pela comunidade, bem como os ranchos de pescas e as moradias dos pescadores, ficaram de fora dos limites oficiais da RESEX (Vizuet *et al.*, 2017; Tebet, 2013).

### Normativas de uso dos recursos naturais

Seguindo o disposto no decreto que regulamenta as RESEX, um Plano de Utilização foi elaborado em 1996 com finalidade de “servir de guia para que os extrativistas realizem suas atividades dentro dos critérios de sustentabilidade econômica, ecológica e social” (Ibama, 1996). O plano cria normas gerais como a proibição de pesca e captura no manguezal e nos rios, mas permitindo extração de peixes, camarão e berbigão no estuário. Estabelece que o Ibama dará autorização para utilização dos recursos com base em cadastro de beneficiários mantido pela Associação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (Aremapi) (Ibama, 1996). Vale ressaltar que a extração do berbigão seguia regras estabelecidas no âmbito do projeto experimental de extração sustentável do berbigão que determinava um máximo de 12 extrativistas, definia o tamanho máximo da malha do gancho (petrecho utilizado na captura), quota total por dia de pesca e limitação de dois dias de pesca por semana (Aremapi, 2001). Ainda no contexto desse projeto experimental, toda produção era vendida para um único extrativista que tinha uma microempresa e conseguia comercializar o produto (Aremapi, 2001).

Com as drásticas mudanças socioambientais decorrentes da obra de aterramento da Via Expressa Sul sobre a RESEX, iniciada em 1995, o Ibama empreendeu novamente um esforço de regulamentação da extração do berbigão através de duas instruções normativas (IN) nos anos de 2004 e 2005. As INs trouxeram um limite maior de permissões para extração comercial de berbigão (30 e 25 extrativistas respectivamente) e estabeleceram a rotatividade de áreas de extração de acordo com diferentes épocas do ano (Ibama, 2004, 2005). Além disso, estabeleceram que a autorização para captura seria emitida diretamente pelo Ibama e não mais por intermédio da Aremapi. Por fim, uma última portaria que versa sobre o extrativismo do molusco é promulgada em 2013. A portaria está vigente até hoje e mantém a autorização para 25 extrativistas, bem como a definição de tamanho mínimo de malha para o gancho, rodízio de áreas de extrativismo ao longo do ano e a restrição de dias e horários permitidos para pesca (ICMBio, 2013). A portaria também volta a permitir e determinar que o cadastramento de extrativistas de berbigão seja feito com a participação da comunidade, mais especificamente pela Associação Caminho do Berbigão (ACB), que surgiu em 2005.

Assim como o decreto de criação, o foco da regulamentação do manejo de recursos naturais era no berbigão. Portanto, durante anos, demais práticas pesqueiras seguiram ocorrendo sem regras de manejo específicas definidas. A partir de 2015, depois de identificada uma grave mortandade do berbigão (aproximadamente 90% do estoque médio) (Pezzuto, 2017), a gestão inicia uma discussão para a construção de acordos de gestão voltados para outros recursos pesqueiros (Vizuet *et al.*, 2017). No entanto, por envolver beneficiários com histórico de pouca participação nos processos de gestão, e por se tratar de práticas pesqueiras sobre as quais se tem poucas informações, a concretização desses acordos (chamados de planos de uso a partir da IN de 2017 do ICMBio) foram suspensas. A equipe gestora optou por priorizar a elaboração do plano de manejo da RESEX, deixando a construção do regramento do uso dos recursos para um momento posterior.

Um aspecto fundamental a ser considerado na criação das normativas de uso internas à UC refere-se à impossibilidade de os próprios extrativistas deliberarem sobre as sanções em caso

de seu descumprimento, o que gera penalizações nem sempre plenamente compreendidas pela comunidade pesqueira. As normativas internas, uma vez oficializadas, vinculam-se diretamente às legislações mais abrangentes que tipificam e estabelecem sanções para os crimes ambientais. A criminalização de pescadores pelo descumprimento de regras locais gera conflitos difíceis de serem contornados no cotidiano da gestão participativa, impactando negativamente a proteção dos modos vidas tradicionais.

### Licenciamento ambiental

Apesar de o licenciamento ambiental não ser um instrumento de gestão da RESEX em si, ele será considerado e merece ser debatido à luz das ameaças e danos ecológicos, sociais e econômicos irreversíveis causados por sucessivos empreendimentos de infraestrutura urbana sobre a RESEX Pirajubaé.

Um marco histórico da RESEX é a construção da Via Expressa Sul. O empreendimento foi licenciado pelo próprio Ibama, na mesma época de criação da RESEX. A obra teve início em 1995, sob responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/SC), atualmente Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA/SC). Incluiu um aterro na orla que dava acesso ao mar à população tradicional, além da retirada de material, para compor o aterro, do próprio baixio, diminuindo a área e o estoque de vários recursos utilizados, como o camarão e o berbigão (Aremapi, 2001; ICMBio, 2009; Spínola, 2014). Os impactos ambientais e sociais negativos dessa obra são evidentes e até hoje presentes no imaginário da comunidade tradicional (ICMBio, 2009; Tebet, 2013; Spínola, 2014, 2018).

Atualmente, após o SNUC e as instruções normativas subsequentes, estabeleceu-se um arranjo institucional onde há maior participação do órgão gestor das RESEX nos processos de licenciamento. Incluindo a necessidade de uma autorização do órgão gestor ao órgão licenciador nos licenciamentos que tenham impactos diretos em unidades de conservação e a imposição da compensação ambiental a esses empreendimentos (Brasil, 2000; MMA, 2010). No entanto, Pirajubaé segue sofrendo com danos socioambientais derivados de obras de infraestrutura urbana, com destaque para a duplicação de uma

rodovia (Diomício Freitas) e a criação de um novo acesso ao Aeroporto (Casagrande, 2019). Além disso, também está em andamento o processo de licenciamento ambiental de uma estação de tratamento de esgoto com proposta de lançamento de efluentes no Rio Tavares a montante da RESEX. Ainda que o conselho tenha se posicionado contra, e as notas técnicas de analistas do ICMBio local apontem a necessidade de apresentação de alternativas locais por parte do empreendedor, uma Autorização para Licença Ambiental (ALA) foi emitida por instâncias superiores (ICMBio/Brasília), permitindo o prosseguimento do processo de licenciamento pelo órgão competente (Instituto de Meio Ambiente de Santa Catarina). Segundo manifestação de um extrativista fundador da RESEX: *“eles começaram a matar a RESEX quando fizeram o aterro, agora, se forem despejar o efluente no Rio Tavares, é o enterro definitivo”*.

### **Contrato de concessão de direito real de uso**

O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) é um instrumento que possibilita a concessão legal de territórios para usufruto de comunidades tradicionais em unidades de conservação de uso sustentável como reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e florestas nacionais (ICMBio, 2019). O CCDRU visa conciliar a proteção do patrimônio natural, o uso sustentável dos recursos e a promoção de direitos sociais nas UCs envolvidas. Por meio desse contrato, direitos e deveres são pactuados entre o ICMBio e as comunidades concessionárias (ICMBio, 2019).

Na RESEX Pirajubaé, o CCDRU foi firmado entre o ICMBio e a organização social dos/as extrativistas, a Associação Caminho de Berbigão (ACB), no ano de 2010. O CCDRU estabeleceu que o cadastramento da população tradicional beneficiária constitui atribuição compartilhada entre a concedente (ICMBio) e a concessionária (ACB). Nesse sentido, o direito ao território pressupõe a participação da comunidade tradicional na definição dos beneficiários e dos direitos de uso dos recursos naturais. Os/as extrativistas da RESEX Pirajubaé referem-se ao CCDRU enquanto uma importante conquista, pois respaldou juridicamente o seu uso fruído exclusivo sobre essa área marinha de domínio da união,

constituindo um instrumento de empoderamento e reivindicação política.

Atualmente, discute-se a manutenção da ACB como entidade representativa e concessionária do CCDRU na RESEX Pirajubaé. Existem dificuldades de organização coletiva da comunidade extrativista, as quais estão associadas à heterogeneidade socioeconômica dos beneficiários e aos conflitos ambientais envolvendo a UC, entre outros fatores.

### **Perfil da família e cadastramento**

Em 2016, um grupo de trabalho (GT) vinculado ao conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé retoma um processo de recadastramento de sua população tradicional. Na primeira etapa, foi elaborado o perfil da família beneficiária em consonância com a instrução normativa do ICMBio nº 35 de 2013. A partir da definição do perfil, foram estabelecidos critérios e procedimentos para a análise dos pedidos e para o reconhecimento dos/as beneficiários (Resolução nº 0112017 do Conselho Deliberativo). A definição do perfil considerou aspectos como o vínculo histórico com o território da UC e com a pesca artesanal, o autorreconhecimento e o uso sustentável dos recursos naturais. O GT analisou os pedidos de cadastramento indicando conformidade ou desconformidade do requerente em relação ao perfil e critérios estabelecidos. O trabalho do GT foi apresentado e debatido em reuniões do CD, nas quais ocorreu a homologação das listas de beneficiários/as.

Atualmente, a RESEX Pirajubaé conta com 242 beneficiários/as distribuídos em três categorias: A, B e C, ou ainda não categorizados. A divisão por categorias expressa o grau de dependência socioeconômica do/a beneficiário/as em relação aos recursos pesqueiros da RESEX, sendo a categoria A composta por pescadores/as artesanais profissionais exclusivos. Além do viés da dependência econômica em relação aos recursos da RESEX, a posse do registro do pescador artesanal profissional, o registro geral da pesca (RGP) permaneceu como critério de categorização. A escolha acabou condicionando o cadastramento em nível individual e não familiar. Esse critério é adotado desde a criação da RESEX, em 1992, e reflete a demanda de pescadores artesanais profissionais exclusivos por tratamento diferenciado em relação à pescadores não

profissionais que não dependem da renda oriunda da pesca e a financiam com recursos oriundos de outras fontes. Por outro lado, a exigência de registro geral da pesca individual discorda de princípios da Instrução Normativa nº 35/2013 excluindo potenciais beneficiários/as que integram a família pescadora, como mulheres e jovens.

A categorização foi alvo de controvérsias e polêmicas, por interferir nas dinâmicas de autorreconhecimento da população tradicional e por gerar dúvidas quanto às consequências práticas sobre a dinâmica do trabalho pesqueiro. Observa-se um ganho de protagonismo do órgão ambiental na definição de critérios e procedimentos para o direito à pescaria na área protegida, na medida em que a comunidade pesqueira vem encontrando dificuldades para organizar-se de forma coletiva e formal (Casagrande, 2019).

### Conselho deliberativo

O conselho deliberativo (CD) da RESEX Pirajubaé foi implementado em 2011, após dezenove anos da criação da UC (Brasil, 2011). A composição do conselho abrange diferentes segmentos: população tradicional, órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa e sociedade civil organizada, sendo que os representantes da “população tradicional beneficiária” ocupam a maioria dos assentos no CD (50% +1), como prevê a lei do SNUC e respectivas regulamentações (Brasil, 2000, 2002; ICMBio 2014). A prerrogativa da participação e deliberação do conselho é garantida por lei na elaboração, aprovação e implementação de instrumentos de gestão, como o plano de manejo, acordos de gestão/plano específicos de uso e perfil da família beneficiária.

A criação do conselho viabilizou momentos de maior influência dos extrativistas sobre as decisões tomadas, como no caso da Portaria nº 187/2013 que regulamentou a pescaria do berbigão. Da mesma forma, o esforço e articulação para a criação do conselho impulsionou também a formalização do CCDRU e favoreceu o engajamento de novos atores externos (IFSC, Coletivo UC da Ilha, Slow Food, EPAGRI e Prefeitura Municipal) e de demais beneficiários/as que realizam outros tipos de pescaria que não a extração comercial do berbigão. No entanto, conflitos ambientais e a sensação de impotência gerada pelos danos da

urbanização afetam negativamente a dinâmica de participação e deliberação do conselho da RESEX Pirajubaé (Casagrande, 2019; Christmann, 2019). Refletindo esses desafios, observamos uma dificuldade de manutenção do quórum mínimo nas reuniões do CD e de substituição de conselheiros/as representantes da população tradicional beneficiária.

### Plano de manejo

Segundo o SNUC, o plano de manejo é o documento técnico que contém as normas de manejo e o zoneamento de cada UC (Brasil, 2000). Apesar de o SNUC estabelecer um prazo de 5 anos desde sua publicação para a elaboração dos planos de manejo em todas as UC federais, o plano de manejo da RESEX Pirajubaé só foi publicado em 2021. Diversas tentativas de sua construção se deram ao longo da história da RESEX, mas somente em 2015, após recomendação explícita do Ministério Público Federal devido a uma ação judicial, é que se deu prosseguimento efetivo em sua elaboração. Após diversas etapas, em agosto de 2019, ocorreram as oficinas participativas de elaboração do plano de manejo.

A elaboração do plano, seguindo as normativas mais recentes sobre o tema (ICMBio, 2017), adotou uma abordagem estratégica e participativa focada em definir o propósito e a significância da UC, identificar e analisar os recursos e valores fundamentais para, com base nisso, priorizar as necessidades de dados e de gestão e apontar planos e programas específicos a serem implementados. Ainda é cedo para uma análise dos reflexos que a aprovação do plano de manejo pode acarretar. Mas as prioridades das necessidades de planejamento que emergiram do plano de manejo apontaram para a elaboração do plano de gestão territorial e redução de impactos de obras de infraestrutura, o fortalecimento da organização social comunitária e para a qualificação da participação. Além disso, aponta a necessidade prioritária de diagnosticar e monitorar a pesca e os recursos pesqueiros participativamente, incluindo seus aspectos socioeconômicos.

A Tabela 1 apresenta uma síntese analítica sobre os instrumentos de gestão implementados na RESEX Pirajubaé e sua contribuição na conservação ambiental e na proteção dos modos de vida da população tradicional.

Tabela 1 – Síntese da contribuição dos instrumentos de gestão na busca pela conservação ambiental e proteção dos modos de vida na Reserva Extrativista do Pirajubá.

Instrumentos de gestão	Conservação ambiental	Proteção dos modos de vida tradicionais
Decreto de criação	Delimitação de área com possibilidade de gestão diferenciada; Reconhecimento da importância ecológica dessa área	Reconhecimento dos direitos territoriais e de uso dos recursos pela comunidade
		Parte do território de uso ficou fora dos limites da UC
Normativas de uso	Contribuíram para a conservação do manguezal	Participação da comunidade na construção das regras de uso
	Contribuíram na tentativa da manutenção do estoque de berbigão	Interferem na dinâmica de trabalho e aprendizado pesqueiro; Criminalização de pescadores/as artesanais
	Focadas na extração do berbigão. Demais pescarias sem regulamentação	
Licenciamento ambiental	Cumprimento parcial de condicionantes e compensações ambientais	Impactos socioeconômicos e culturais decorrentes das obras licenciadas;
	Dificuldade em conter danos ecológico decorrentes de empreendimentos Interesses políticos prevalecendo sobre as análises técnicas nas autorizações e licenças	Processos de licenciamento que não contemplam a participação comunitária e/ou deslegitimam suas demandas e opiniões (injustiça ambiental)
CCDRU	Pactua direitos e deveres entre o ICMbio e a comunidade para a conservação da área	Garantia de direitos territoriais a partir do reconhecimento da comunidade tradicional
		Dependência de associativismo formal por vezes não compatível com organização interna da comunidade
Perfil da família e cadastramento	Identificação dos beneficiários com direitos de acesso aos recursos, permitindo melhor planejamento do uso	Reconhecimento da tradicionalidade e do direito de uso dos recursos pelos/as beneficiários/as; Favorece o acesso à políticas públicas destinadas às comunidades tradicionais
		Cadastro individual e condicionado pela posse do registro geral de pesca gera exclusão de jovens e mulheres; O cadastramento e a categorização não reconhecem parte das dinâmicas de aprendizagem e trabalho pesqueiro
Conselho	Promove a participação e integração de diversos atores possibilitando transparência na gestão;	Garante o direito de participação da comunidade tradicional na gestão
	Delibera sobre as regras de uso;	
	Propicia um ambiente de resistência às ameaças externas	Baixo poder de deliberação em questões importantes que afetam o modo de vida tradicional

Fonte: elaboração dos autores.

Notas: (1) Em verde contribuições positivas, em laranja contribuições negativas; (2) Plano de manejo não considerado pois ainda não foi implementado.

## Trajetória socioambiental da RESEX Pirajubaé

Para compreender a evolução dos instrumentos de gestão em nível local, é importante contextualizá-los na trajetória socioambiental da

RESEX Pirajubaé. A Figura 2 traz uma linha do tempo com os principais instrumentos de gestão da política pública e sua aplicação em nível local, situando também eventos críticos que interferiram nos rumos da gestão da RESEX Pirajubaé.

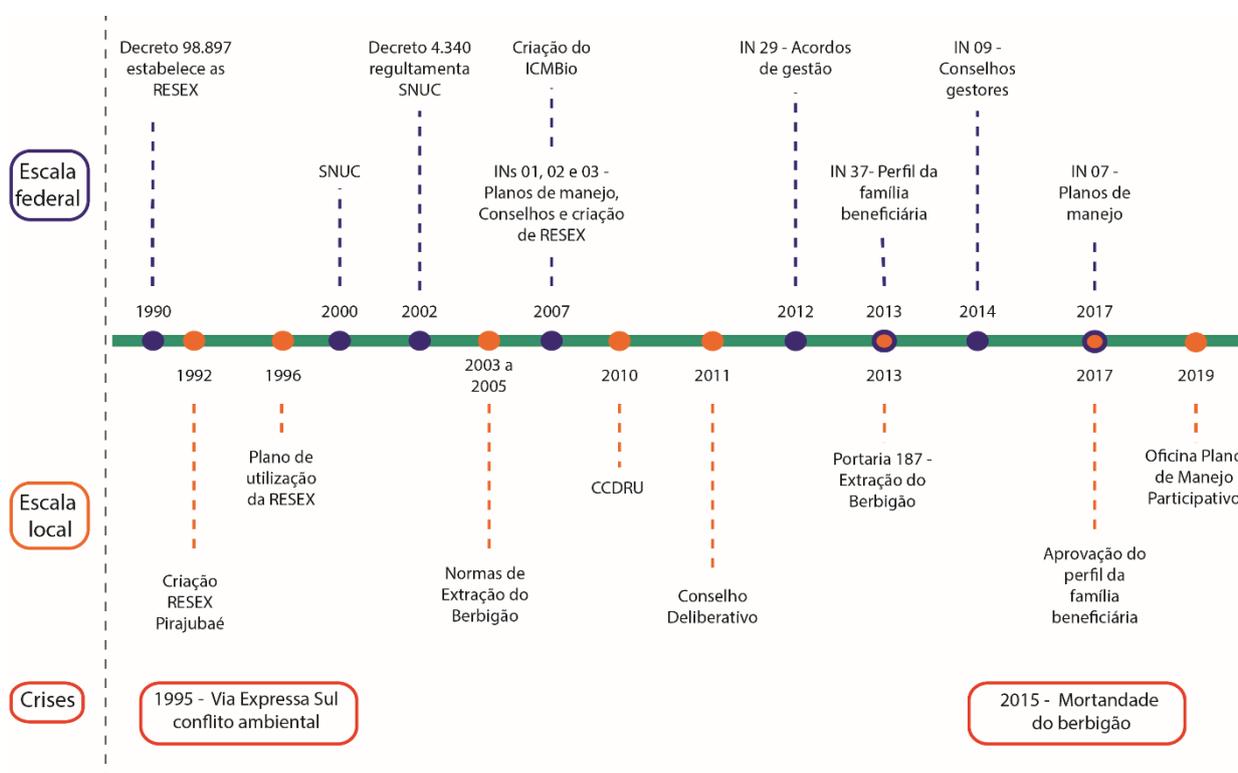


Figura 2 – Linha do Tempo com os principais instrumentos de gestão da RESEX Pirajubaé.

Fonte: elaboração própria.

Para compreender a trajetória da RESEX Pirajubaé, foram identificados 4 períodos com base nas crises socioambientais e nas mudanças institucionais da gestão. Um primeiro período foi o de criação da RESEX, no qual parte da população tradicional se articulou com um pesquisador-extensionista em um projeto experimental de extração do berbigão a partir da introdução do uso de um petrecho de captura conhecido como gancho. Pelo alto poder de captura dessa técnica e por se tratar de um recurso marinho bentônico sésil e limitado a um baixo adjacente ao manguezal, a parceria com o Ibama e a promulgação da RESEX buscava viabilizar o extrativismo comercial sustentável do berbigão, beneficiando extrativistas com permissão para a atividade e coibindo o acesso de usuários externos. É possível dizer que foi um período de articulação

positiva entre comunidade, pesquisadores e Ibama, com prevalência de interesses mútuos abrangendo conservação ambiental e benefícios socioeconômicos para a comunidade.

Nesse período, a comunidade se fortaleceu e se organizou, culminando com a criação da Associação da Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé (Aremapi). Essa associação exerceu relevante papel na identificação e cadastramento dos/as pescadores/as com direitos ao uso do território da RESEX, contando com o apoio do CNPT/Ibama. Importante ressaltar, no entanto, que esse arranjo mudou a dinâmica interna de poder na comunidade, favorecendo os extrativistas de berbigão e, de certa forma, marginalizando outros pescadores vinculados a outros tipos de pescarias (Vizete *et al.*, 2016). Instrumentos de gestão que representam essa fase são o decreto de criação e

o plano de utilização, além do projeto piloto que estabelecia regras específicas para extração do berbigão (Figura 2).

Esse primeiro arranjo de articulação entre atores que culminou com a criação da RESEX foi abalado por uma grave crise socioambiental decorrente da obra do aterro da via Expressa Sul, iniciada em 1995. Essa crise instaurou uma situação de conflito e injustiça ambiental (Spínola, 2018) que deslegitimou os arranjos institucionais construídas e colocou em xeque o papel do Ibama enquanto parceiro e instituição responsável por proteger a UC de ameaças externas. Também afetou diretamente a socioeconomia extrativista, desarticulando a comunidade e influenciando, posteriormente, na dissolução da Aremapi.

O início da obra e a situação de conflito ambiental marcam o início de um segundo período na trajetória da RESEX, o qual foi caracterizado pela perda da qualidade de vida da comunidade pesqueira, pela quebra de confiança entre os atores, pela degradação ambiental e por mudanças significativas nas práticas produtivas (Casagrande, 2019). Também nesse período, em decorrência das condicionantes ambientais do processo de licenciamento da obra, houve aproximação de outros cientistas contratados para fazer um monitoramento ambiental de médio/longo prazo na área, mas que não tinham uma articulação próxima com a comunidade. É possível apontar que houve um desalinhamento entre os objetivos e interesses dos pesquisadores e órgão gestor e os da comunidade, que, naquele momento, estavam vinculados às necessidades socioeconômicas mais imediatas. Esse período é caracterizado por uma gestão menos participativa e mais conflituosa entre os atores envolvidos. Instrumentos de gestão que representam esta fase são as instruções normativas sobre extração do berbigão criadas entre 2003 e 2005 (Figura 2).

Um terceiro período na trajetória da RESEX inicia a partir da chegada do ICMBio como novo órgão gestor da UC. Esse período caracteriza-se pelo esforço do órgão gestor em retomar o diálogo com a comunidade visando implementar processos participativos para a construção de consensos e objetivos comuns entre os atores. A partir de 2010, a RESEX Pirajubaé passou a contar com uma sede física, o que contribuiu decisivamente para o fortalecimento da gestão participativa da UC.

A comunidade passa por nova fase de maior organização interna, o que culmina com a criação da associação ACB e o surgimento de novas lideranças. Instrumentos de gestão que representam esse período são o novo cadastramento da população tradicional beneficiária (2008); o CCDRU (2010); o conselho deliberativo (2011) e a IN sobre extração do berbigão (2013) (Figura 2).

Essa tentativa de rearticulação do órgão gestor com a comunidade é novamente abalada por outra crise ambiental, que vem a ser a mortandade do berbigão no fim de 2014 e início de 2015. As causas dessa drástica diminuição no estoque não estão completamente elucidadas, mas estudos apontam que alterações climáticas e degradação ambiental podem ter contribuído para a proliferação de espécies parasitárias no berbigão (Magalhães, 2017; Pezzuto, 2017). O resultado dessa crise é o afastamento da maioria dos/as extrativistas de berbigão, tanto da prática produtiva quanto dos processos de gestão. De certa forma, essa crise também abala os próprios objetivos da RESEX, que foi criada e gerida com enfoque no extrativismo do berbigão.

Uma quarta fase, após a crise da mortandade, parece se delinear no horizonte. O que podemos dizer sobre os novos rumos na trajetória socioambiental da RESEX é que existe uma tentativa do órgão gestor em retomar o diálogo e estabelecer uma maior proximidade com outros atores da população tradicional não vinculados a extração comercial do berbigão e que foram por anos marginalizados do processo de gestão da RESEX. Esforços nesse sentido são a nova composição do conselho, a discussão sobre construção de acordos de gestão para uso de outros recursos pesqueiros e a construção participativa do plano de manejo. Também é um momento no qual outras atividades vêm se fortalecendo e ganhando evidência dentro da RESEX, como um projeto piloto de turismo de base comunitária (Ribas, 2012). Ainda é cedo para dizer se esses novos atores construirão uma articulação promissora e se consensos e objetivos comuns serão alcançados, resignificando a RESEX e a parceria entre população tradicional e órgão gestor. Instrumentos de gestão que representam essa fase são o Perfil da Família Beneficiária e Cadastro (2017) e o Plano de Manejo Participativo, (2021) (Figura 2).

## Discussão

Com base na análise dos instrumentos de gestão presentes, e de sua contextualização na trajetória socioambiental da RESEX Pirajubaé, podemos voltar à pergunta orientadora deste artigo: qual o papel desses instrumentos de gestão na conservação ambiental e na proteção dos modos de vida da população tradicional?

A trajetória socioambiental da RESEX Pirajubaé é atravessada por duas crises: uma delas ocasionada pela construção do aterro da Via Expressa Sule, outra, pela mortandade do berbigão. Ambos eventos estão relacionados à urbanização crescente e descontrolada sobre o território da RESEX, fenômeno vinculado a projetos de desenvolvimento antagônico aos interesses da UC. Desta forma, verifica-se que avanços no arranjo institucional de proteção socioambiental não foram suficientes para contrapor esses interesses e impedir danos ecológicos e sociais que interferem diretamente no modo de vida da comunidade pesqueira. Isso demonstra uma baixa capacidade de articulação interescolar e intersetorial (Berkes, 2007; Armitage, *et al.*, 2007) do órgão gestor, implicando dificuldades em se integrar com outros atores e instituições que atuam em sua área de influência. Salientamos que essa dificuldade é acentuada pela falta de aprovação formal de uma zona de amortecimento, o que dificulta ainda mais o ordenamento territorial externo, mas adjacente a RESEX.

Além disso, é notável uma dinâmica de centralização no arranjo dos instrumentos de gestão, os quais estão subordinados às análises, pareceres (técnicos e jurídicos) e aprovação das hierarquias superiores do órgão gestor (coordenações e diretorias do ICMBio-sede em Brasília). No caso da RESEX Pirajubaé, essa centralização fica evidenciada pelos recentes processos de licenciamento ambiental, nos quais autorizações foram emitidas pela sede do órgão gestor à revelia das análises técnicas e da deliberação do conselho e ICMBio local. Além disso, a criação do Núcleo de Gestão Integrada de Florianópolis, o qual unificou a gestão de quatro UCs, incluindo a RESEX Pirajubaé e outras UCs de uso sustentável e proteção integral, representa cortes em investimentos públicos em UCs e pode reverberar em uma maior centralização da gestão. Esse cenário corrobora para diluir o poder dos conselhos de RESEX em deliberar sobre

questões relevantes para seus territórios. Além das decisões políticas autoritárias e do desmonte das políticas públicas ambientais, a ineficácia dos conselhos em RESEX também está associada a decisões tecnocráticas e a incompatibilidade do funcionamento do conselho com as formas de organização comunitárias, situações também observadas ao longo da trajetória da RESEX Pirajubaé (Prado & Seixas, 2018; Araújo & Nicolau, 2018; Prost, 2018; Christmann, 2019).

Além da centralização das decisões importantes em escalas institucionais superiores, a participação da população tradicional também é desmotivada pelo histórico da relação entre os atores envolvidos e pela heterogeneidade interna da própria comunidade. As crises socioambientais dissolveram relações cooperativas baseadas na confiança entre população tradicional e os órgãos ambientais. Além disso, ao longo da trajetória da RESEX observa-se que diferentes grupos comunitários ocuparam o espaço da gestão pública exercendo poder de deliberação e representação, alterando as relações de poder pré-existentes. Fato igualmente identificado por Vivacqua (2018) em relação à criação de RESEX marinhas em outras localidades. Em Pirajubaé, observa-se que a heterogeneidade socioeconômica e profissional dos/as beneficiários impõem desafios à sua organização coletiva e, conseqüentemente, à sua representação nos espaços formais de decisão. Fundadores e antigas lideranças da RESEX se afastaram da gestão, enquanto outros atores da população tradicional, passaram a participar dos processos de gestão apenas recentemente. Dessa forma, existe um desafio considerável em construir confiança e cooperação com esses novos atores. De fato, relações conflituosas e a dificuldade em estabelecer confiança entre população tradicional e órgão gestor são comuns em unidades de conservação (Tebet & Trimble, 2019; Loureiro & Cunha, 2008) e também foram identificadas em outras reservas extrativistas (Prado & Seixas, 2018; Araújo & Nicolau 2018; Lobão, 2010; Cardoso, 2008).

Em termos do papel dos instrumentos de gestão na proteção dos modos de vida, é preciso de antemão problematizar os possíveis sentidos que a palavra “proteção” expressa no texto legal pode adquirir (Brasil, 2000). Os estudos do campo da socioantropologia pesqueira fornecem subsídios fundamentais para debatermos quais estratégias de “proteção” estariam mais alinhadas com as

perspectivas das comunidades pesqueiras. Como vimos, a população tradicional de Pirajubaé não é um todo homogêneo e coeso e há nessa população uma diversidade nos modos de vida, atravessadas por distintas condições socioeconômicas e por questões de gênero e de geração. Além disso, o cenário de constantes mudanças socioambientais implica transformações nos modos de vida desta população. A própria criação da RESEX Pirajubaé está intimamente relacionada com uma inovação nas práticas produtivas. Proteger os modos de vida tradicionais passa por legitimar valores e saberes que se constituem a partir das práticas pesqueiras e que são transmitidos intergeracionalmente (Diegues, 2004). Contudo, também é importante reconhecer as alterações e inovações das práticas produtivas e na dinâmica socioeconômica dessa população. Assim, proteger o modo de vida tradicional não é sinônimo de “manter como está”, mas de garantir condições de reprodução sociocultural dos/as pescadores/as baseado no uso de recursos naturais. Por exemplo, arranjos produtivos inovadores que contribuíram para a valorização das comunidades tradicionais foram registrados em diversas UCs de uso sustentável, como o cooperativismo para o cultivo de ostras na RESEX Mandira (Kefalas, 2006), a produção de “biojoais” e manejo florestal comunitário na Floresta Nacional do Tapajós (Gonçalves *et al*, 2021; Espada *et al*, 2018) e o projeto de manejo do Pirarucu na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (Alecar & Souza, 2018). Observa-se que experiências exitosas na promoção do desenvolvimento sustentável junto às comunidades tradicionais em UCs abarcam articulações que vão além do alcance dos instrumentos de gestão. Todavia, esses instrumentos, mais voltados para a garantia da sustentabilidade no uso dos recursos naturais, podem promover maior visibilidade das comunidades tradicionais e favorecer o estabelecimento de parcerias para o atendimento de suas demandas sociais e produtivas.

O processo de cadastramento e categorização dos beneficiários da RESEX Pirajubaé baseou-se em recorte profissional e de renda. Essa escolha tem importância do ponto de vista de uma política socioambiental equitativa. Contudo, a distinção entre pescadores artesanais profissionais exclusivos, não exclusivos e amadores seguida de uma possível atribuição de distintos direitos de uso é uma questão controversa desde o

surgimento da RESEX. Ocupações e empregos urbanos conciliados com as atividades pesqueiras foram uma das estratégias de reprodução social da população tradicional, principalmente nos momentos de crise socioambiental pela qual a RESEX passou. Nesse sentido, é necessário que os instrumentos de gestão levem em conta esta realidade específica. O dinamismo cultural e a pluriatividade constituem chaves de compreensão e promoção do modo de vida tradicional no ambiente da cogestão da RESEX. Ademais, o cadastramento com base em categorização não reflete a complexidade das relações sociais vinculadas à organização do trabalho pesqueiro em Pirajubaé. Assim como identificado em outras comunidades (Paulilo, 2002), as atividades pesqueiras são amparadas em relações de parceria e cooperação entre pescadores de diferentes habilidades. A categorização pode coibir a parceria entre pescadores cadastrados em categorias distintas.

Além disso, o cadastramento em nível individual e condicionado à apresentação do registro geral da pesca (RGP) não reconhece a característica familiar nem a dinâmica de aprendizagem das atividades pesqueiras. Esse aprendizado ocorre de forma vivencial quando jovens observam e participam junto aos mais velhos. Sem a documentação exigida o jovem não é cadastrado e, portanto, não é autorizado a pescar/aprender dentro do território da RESEX. A participação das mulheres nas atividades de pesca embarcada, nos ranchos ou na comercialização tampouco foi reconhecida, visto que muitas não possuem documentos de pesca, não são cadastradas como beneficiárias e, portanto, não são consideradas como sujeitos de direitos na cogestão da RESEX (Casagrande, 2019). A baixa inclusão de jovens e mulheres pescadoras enquanto beneficiários constitui uma falha da gestão que pode ser superada mediante criação de mecanismos institucionais inclusivos e trabalho de mobilização social junto a estes segmentos da população tradicional.

Em relação às normativas ambientais de regulamentação do uso dos recursos construídas ao longo da trajetória da RESEX, cabe debater em que medida dialogam com os valores que orientam as relações produtivas pesqueiras. A liberdade e o respeito são valores disseminados entre pescadores/as artesanais e constituem uma marca de tradicionalidade compartilhada

(Maldonado, 1986, 1994; Diegues, 1983; Cordell, 2001). Em Pirajubaé, o que está em jogo para os/as pescadores enquanto valores fundamentais é a promoção do “sustento” de suas famílias e a manutenção da “liberdade” sobre o seu trabalho (Casagrande, 2019). Dessa forma, é importante que a construção das normativas de pesca reconheça esses valores. A degradação dos ecossistemas e a diminuição dos estoques pesqueiros cria um impasse difícil de ser resolvido. A queda nos estoques do berbigão, camarão e peixes, vinculada aos impactos ambientais, ameaça a capacidade de “sustento” da família pescadora. Por outro lado, normativas que restringem a possibilidade da pesca para o sustento, mesmo que adequadas do ponto de vista ecológico, acabam por acirrar os conflitos e tendem a serem desrespeitadas. Nesse sentido, ganha importância a necessidade de instrumentos de gestão ou outras políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e geração de renda para a população tradicional.

Também destacamos que a pouca atenção dada às demandas socioeconômicas dos pescadores tende a afastar os beneficiários da gestão da RESEX, na qual acaba prevalecendo a preocupação com a viabilidade ecológica do recurso e não com a sustentabilidade do sistema produtivo local como um todo (Santos & Schiavetti, 2014; Casagrande, 2019). No caso Pirajubaé, as ações de gestão em nível local concentraram-se na regulamentação ambiental do uso interno dos recursos naturais pela população tradicional. Em um contexto em que o órgão gestor não tem conseguido garantir os objetivos da conservação perante interesses e ameaças externas, o esforço em criar regras locais e a criminalização dos pescadores que as descumprem, gera conflitos e desconfiança entre população tradicional e o órgão gestor. Nesse sentido, destacamos que há poucos instrumentos de gestão voltados para a valorização das práticas pesqueiras e para o desenvolvimento socioeconômico da população, o que potencializaria a cooperação entre os atores e uma efetiva proteção dos modos de vida tradicionais.

A evolução nos instrumentos de gestão presentes em Pirajubaé corrobora outros estudos em RESEX que apontam para uma maior burocratização, tecnocracia e viés conservacionista destes instrumentos, gerando perda de autonomia das comunidades tradicionais na gestão de seus

territórios (Lobão, 2010; Araújo & Nicolau, 2018; Almeida *et al.*, 2018; Prost, 2018). Essa condição impede uma plena compreensão e apropriação dos instrumentos de gestão pela população tradicional, que, por vezes, não consegue dimensionar os resultados de sua implementação. Os dados apresentados na Tabela 1 permitem afirmar que os instrumentos de gestão da RESEX Pirajubaé priorizaram os objetivos relacionados a conservação, enquanto que os objetivos relacionados à proteção dos modos de vida tradicionais foram parcialmente contemplados por esses instrumentos.

## Conclusões

Apesar do avanço e maior robustez dos instrumentos de gestão disponíveis, persistem dificuldades para que os objetivos da conservação ambiental e proteção dos modos de vida tradicionais em contexto urbano sejam alcançados. Do ponto de vista da conservação ambiental, destacamos o baixo poder de decisão na escala da gestão local e a baixa articulação entre atores e instituições, dificultando a integração com outras políticas, projetos e empreendimentos na área de influência da RESEX. Do ponto de vista da proteção aos modos de vida tradicionais, a garantia de direitos territoriais constitui um avanço em termos de inclusão e visibilidade de comunidades pesqueiras. Entretanto, o viés conservacionista e tecnocrático que atravessa todo o processo de institucionalização da política pública anda em descompasso com as dinâmicas socioculturais e econômicas da pesca artesanal, gerando conflitos e impedindo avanços no diálogo entre o Estado e a comunidade tradicional.

Com base nos resultados apresentados e discutidos, seguem algumas sugestões. Primeiro, ressaltamos a importância de instrumentos de gestão que garantam maior autonomia e poder de decisão na escala de gestão local (descentralização), pois é nessa escala de gestão que a população tradicional tem mais participação. Para isso, acreditamos ser importante garantir maior poder e influência do conselho em deliberar sobre ações e projetos que impactam seu território. Segundo, é fundamental que os instrumentos de gestão possam ir além da criação de regras para o uso local dos recursos naturais. As escolhas da comunidade em relação às práticas pesqueiras e extrativas estão diretamente relacionadas com

a dinâmica socioeconômica e ambiental. Por isso, os instrumentos de gestão devem abraçar a responsabilidade de pensar o sistema produtivo de maneira mais ampla, não apenas uma de suas etapas (o processo de captura). Terceiro, é importante que os instrumentos de gestão possam reconhecer singularidades dos modos de aprendizagem pesqueira, da incorporação de inovações nas práticas produtivas e da articulação com outras atividades não pesqueiras. Para tanto, se faz necessário aprofundar conhecimentos sobre as dinâmicas socioculturais e produtivas da comunidade tradicional em sua heterogeneidade, considerando o papel das mulheres e dos jovens. Instrumentos, ações e projetos de fortalecimento socioeconômico e valorização das práticas pesqueiras, valendo-se de políticas públicas já existentes ou não, merecem ser priorizadas pelo órgão gestor.

Por fim, acreditamos que o duplo objetivo das reservas extrativistas não pode ser visto de maneira dissociada. Para proteger o modo de vida tradicional é necessário garantir condições para que a comunidade se reinvente enquanto um grupo culturalmente diferenciado baseando suas práticas produtivas no uso de recursos naturais. Esse cenário só é possível com a garantia da conservação ambiental contra ameaças externas.

## Referências

- Alencar EF & Sousa IS. Aspectos Socioambientais da Pesca Manejada de Pirarucus (*Arapaima gigas*) no Sistema de Lagos Jutá-Cleto, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, AM. *Amazônica-Revista de Antropologia*, 9(1): 36-71, 2018.
- Allegretti MH. A construção Social de Políticas Públicas. Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. *Desenvolvimento & Meio Ambiente*, 18(1): 39-59, 2008.
- Almeida MWB, Allegretti MH & Prostigo A. O Legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. *Desenvolvimento & Meio Ambiente*, 24(1): 25-49, 2018.
- Araújo VP & Nicolau OS. Participação social na Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo: uma análise dos instrumentos de gestão sob a ótica da decolonialidade. *Desenvolvimento & Meio Ambiente*. 48(1): 299-320, 2018.
- Aremapi (Associação da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. Extração do Berbigão na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé). 2001. Extração do Berbigão na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. Relatório Técnico. 72p.
- Armitage D, Berkes F & Doubladey N (org.). 2007. *Adaptive Co-management: Collaborating, learning and multi-level governance*. Vancouver: UBC Press. 387p.
- Berkes F. Community-based conservation in a globalized world. *PNAS*, 104(39): 15188-15193, 2007.
- Brasil. 2000. Lei nº 9 985 de 2000. – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Diário Oficial da União.
- Brasil. 2007. Decreto nº 6.040 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União.
- Brasil. 2011. Portaria nº 113 de 26 de dezembro de 2011. Cria o Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/SC. Diário Oficial da União.
- Cardoso TA. A construção da gestão compartilhada da Reserva Extrativistas do Mandira, Cananéia, SP. 2008. Tese (doutorado em Ecologia e Recursos Naturais). Universidade Federal de São Carlos.
- Casagrande A. 2019. Pertencimento e uso comum na cogestão da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé (SC). 2019. Tese (doutorado em Agroecossistemas). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Christmann LL. 2019. A proteção da sociobiodiversidade pelo conselho gestor de reserva extrativista frente ao modelo de desenvolvimento hegemônico: um estudo de caso na RESEX Pirajubaé/SC. Tese (doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Cordell J. 2001. Marginalidade social e apropriação territorial marítima na Bahia, p. 43-78. In: Diegues ACS & Moreira ACC (orgs.). *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB/USP.
- Diegues AC. 1983. *Pescadores, camponeses, trabalhadores do mar*. São Paulo: Ed. Ática.
- Diegues AC. 2004. *A Pesca Construindo Sociedades: Leituras em antropologia marítima e pesqueira*. São Paulo: NUPAUB.
- Espada ALV, Sobrinho MV, Miranda RG & Albuquerque VAM. Manejo florestal comunitário em parceria na Amazônia brasileira: o caso da Flona do Tapajós. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 14(1): 135-165, 2018.

- Gil AC. 2002. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- Gonçalves DCM, Gama JRV, Jesus CJA, Oliveira JRC. Uso de produtos florestais não madeireiros em comunidades da Flona Tapajós. *Nativa*, 9(3): 302-309, 2021.
- Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). 1996. Portaria n° 78, de 30 de setembro de 1996. *Diário Oficial da União*.
- Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). 2004. Instrução Normativa n° 19, de 09 de março de 2004. *Diário Oficial da União*.
- Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). 2005. Instrução normativa n° 81, de 28 de dezembro de 2005. *Diário Oficial da União*.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). 2013. Portaria n° 187 de 13 de maio de 2013. Estabelece normas para utilização sustentável das populações naturais de berbigão (*Anomalocardia brasiliensis*) na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. *Diário Oficial da União*.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). 2014. Instrução Normativa n° 9 de 05 de dezembro de 2014. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Brasília: *Diário Oficial da União*.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). 2017. Instrução Normativa n° 7 de 2017. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. *Diário Oficial da União*.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). 2009. Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé com Indicações de Estudos Prioritários e Subsídios para Construção do Plano de Utilização e Programas de Sustentabilidade. Relatório Técnico.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais. Brasília. 2019. Kefalas HC. 2016. Cooperativas em comunidades tradicionais pesqueiras: dois estudos de caso. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo.
- Lascoumes P & Le galés P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1): 1-21, 2007.
- Little PE. Mapeamento Conceitual e Bibliográfico das Comunidades Tradicionais no Brasil. Departamento de Antropologia. Brasília: UnB, 2006.
- Little PE. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da Territorialidade. *Serie Antropológica*, 18(1): 109-143, 2002.
- Lobão R. 2010. Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. Niterói: Editora da UFF.
- Loureiro CFB & Cunha CC. Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2): 237-253, 2008.
- Magalhães ARM. 2017. Monitoramento os estoques naturais do berbigão *Anomalocardia brasiliensis* na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, Florianópolis/SC. Relatório Técnico.
- Maldonado SC. 1986. Pescadores do mar. São Paulo: Editora Ática.
- Maldonado SC. 1994. Mestres & mares: espaço e indivisão na pesca marítima. São Paulo: Annablume.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). Resolução n° 428 de 14 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação. Brasília: DOU n° 242 em 20/12/2010.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). 2021. Painel do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <[http://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjBiYzFiMWMtZTNkMS00ODk0LWI1OGItMDQ0NmUzNTQ4NzE\\$liwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZmM2M1NTBjYj9](http://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjBiYzFiMWMtZTNkMS00ODk0LWI1OGItMDQ0NmUzNTQ4NzE$liwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZmM2M1NTBjYj9)>. Acessado em 08 de agosto de 2021.
- Paulilo MIS. Maricultura e território em Santa Catarina-Brasil. *Geosul*, 17(34): 87-112, 2002.
- Pezzuto PR. 2017. Biologia e pesca do berbigão na RESEX do Pirajubaé. Relatório Técnico de pesquisa.
- Prado D & Seixas CS. Da Floresta ao Litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas. *Desenvolvimento & Meio Ambiente*, 48(1): 281-298. 2018.

Prost C. Reservas Extrativistas Marinhas: avanço ou retrocesso? *Desenvolvimento & Meio Ambiente*, 48(1): 321-342, 2018.

Santos CZ & Schiavetti A. Assesment of the management in Brazilian marine extractive reserves. *Ocean & Coastal Management*: 93(1), 26-36, 2014.

Seixas CS, Vieira PV & Medeiros RP. 2020. Governança, conservação e desenvolvimento em territórios marinhos-costeiros no Brasil. São Carlos: RIMA Editora.

Seixas CS. 2005. Abordagens e Técnicas de Pesquisa em Gestão de Recursos Naturais. In: Viera PV, Berkes F & Seixas CS. *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais*. Florianópolis: Secco/APED.

Spínola JL, Teixeira CF & Andriguetto-filho JM. Conflito territorial e (in) justiça ambiental: o caso da construção da Via Expressa Sul na RESEX Marinha do Pirajubaé. *Sustainability in Debate/Sustentabilidade em Debate*, 9(2), 2018.

Spínola JL, Teixeira CF & Andriguetto-filho JM. Desafios à cogestão: os impactos da Via Expressa Sul sobre o extrativismo na RESEX Marinha do Pirajubaé. *Desenvolvimento & Meio Ambiente*, 2(1): 139-150, 2014.

Tebet G. 2013. A gestão dos recursos de uso comum na área da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé. 2013. Monografia (graduação em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina.

Tebet G & Trimble M. Co-gestão adaptativa em áreas protegidas: reflexões a partir da Estação Ecológica de Guaraqueçaba, Paraná. *Geosul*, 34(73): 217-237, 2019.

Vivacqua M. Reservas Extrativistas Marinho-costeiras: Reflexões sobre o estágio pré-implementação. *Ambiente & Sociedade*, 21(1), 2018.

Vizuet EP, Tebet G & Carmo SD. 2017. Sistematização do Diagnóstico Participativo do Uso dos Recursos Pesqueiros na RESEX Marinha do Pirajubaé. Relatório Técnico.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.

Edição Temática: Manejo Comunitário de Recursos Naturais

n. 5, 2022

<http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886