



# Contribuições da Teoria de Elinor Ostrom para a Efetividade da Política Pública de Sociobiodiversidade: um Estudo de Caso na RESEX Pirajubaé/SC

Luiza Landerdahl Christmann<sup>1\*</sup>

Recebido em 24/01/2022 – Aceito em 30/03/2023

<sup>1</sup> Centro Universitário Católica de Santa Catarina. Brasil. <luizalc.direito@yahoo.com.br>.

\* Contato principal.

**RESUMO** – Considerando a problemática da efetividade da proteção dos direitos socioambientais, o objetivo deste artigo foi analisar as contribuições da teoria de Elinor Ostrom para a efetividade da política pública de sociobiodiversidade (reserva extrativista), com foco na normatização das regras de uso de recursos naturais pela comunidade tradicional. Metodologicamente, guiou-se pela abordagem qualitativa, realizando-se estudo de caso na Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé/SC, com foco nos processos de decisão do conselho, de 2016 a 2018; realizou-se pesquisa documental, observação direta, sistemática e não participante das reuniões do conselho deliberativo da reserva extrativista, e entrevista semiestruturada com membros titulares do conselho. Abordaram-se os fundamentos da teoria de Ostrom, a qual serviu como marco teórico do estudo. Discutiram-se os resultados obtidos com a pesquisa empírica, concluindo-se pela importância do quadro de estudo de Ostrom para compreender os processos de elaboração e implementação de regras operacionais de uso de recursos naturais em reservas extrativistas, de modo a viabilizar uma maior efetividade dessa política pública.

**Palavras-chave:** Direitos socioambientais; reserva extrativista; sistemas de recursos comuns; neoinstitucionalismo; plano de manejo.

## Contributions of Elinor Ostrom's Theory for the Implementation of Public Socio-Biodiversity Policy: a Case Study in the Pirajubaé/SC RESEX

**ABSTRACT** – Considering the issue of socioenvironmental rights' effectiveness, the objective of this paper was to analyze the contributions of Elinor Ostrom's theory for the implementation of public socio-biodiversity policy (extractive reserve), emphasizing the regulation of rules for the use of natural resources by traditional community. Methodologically, it was guided by the qualitative approach, carrying out a case study in the Pirajubaé/SC Marine Extractive Reserve, focusing on the council's decision processes, from 2016 to 2018; desk research, direct, systematic and non-participant observation of the meetings of the extractive reserve deliberative council, and semi-structured interviews with board members were carried out. It was approached the fundamentals of Ostrom's theory, which was adopted as theoretical reference. It was discussed the empirical research aims, concluding that the Ostrom framework is important to understand the creation and implementation process of operational rules for the use of natural resources in extractive reserve, becoming possible a public policy effective.

**Keywords:** Socioenvironmental rights; extractive reserve; common-pool resources; neo-institutionalism; management plan.

## Contribuciones de la teoría de Elinor Ostrom para la efectividad de la Política Pública de Socio Biodiversidad: Estudio de Caso en la RESEX del Pirajubaé/SC

**RESUMEN** – Considerando la problemática de la efectividad de la protección de los derechos socio ambientales, el objetivo del artículo fue analizar las contribuciones de la teoría de Elinor Ostrom para la implementación de la política pública de protección de los derechos socio ambientales

(reserva extractivista), con atención a la construcción de reglas de uso de recursos naturales por la comunidad tradicional. De manera metodológica se eligió el abordaje cualitativo, realizando-se estudio de caso en la reserva extractivista marina del Pirajubaé/SC, con foco en los procesos de decisión del consejo, de 2016 a 2018; se realizó investigación documental, observación directa sistemática y no participante de las reuniones del consejo deliberativo del RESEX, y entrevista semiestructurada con miembros titulares del consejo. Se analizaron los fundamentos de la teoría de Elinor Ostrom, la cual sirvió como referencial teórico de la investigación. Entonces, se verificó los resultados de la encuesta empírica, concluyendo-se que el cuadro de estudio de Ostrom es una valorable herramienta para comprender los procesos de elaboración e implementación de reglas operacionales de uso de recursos naturales en reservas extractivistas, posibilitando una mejor efectividad de la política.

**Palabras clave:** Derechos socio ambientales; reserva extractivista; sistemas de recursos comunes; neo-institucionalismo; plan de manejo.

## Introdução

Como subárea da ciência política, as políticas públicas desenharam-se como disciplina acadêmica nos Estados Unidos com o objetivo de elaborar cientificamente explicações para o que o governo faz ou não (Souza, 2006). Muitas linhas teóricas explicativas foram elaboradas e desenvolvidas com o intuito de compreender como as políticas públicas se formam, quais os fatores que intervêm nisso, quais elementos devem ser observados para que seja realizada uma análise de seus resultados etc. Fundadores dessa área, Laswell (1958 apud Souza, 2006) e Simon (1957 apud Souza, 2006) adotaram perspectivas racionalistas, segundo as quais a racionalidade dos decisores é limitada – contexto no qual eles procuram preferencialmente maximizar seus próprios interesses. Lindblom (1959 apud Souza, 2006), então, acrescentou outras variáveis, como a questão das relações de poder, e Easton escolheu uma perspectiva sistêmica, segundo a qual as políticas públicas são os resultados (*outputs*) das ações tomadas em razão das influências impostas (*inputs*) pelos partidos políticos, mídia e grupos de interesse (Souza, 2006). Ainda, o neoinstitucionalismo é também assumido como modelo de análise para as políticas públicas (Rocha, 2005).

No que diz respeito à proteção do meio ambiente, em especial quanto ao dever do Poder Público de definir espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do art. 225, §1º, inciso III da Constituição Federal (Brasil, 1988), o processo de construção de uma política pública específica iniciou-se na década de 1990, quando se reconheceu a demanda pela criação de um sistema integrado de unidades de conservação

(UCs) (Drummond et al., 2011; Peccatiello, 2011). Assim, após oito anos de tramitação, foi aprovada a Lei n. 9.985/2000, que estabeleceu várias tipologias de UCs.

Observando-se o objetivo constante do art. 18 da Lei, nota-se que as reservas extrativistas, como instituto jurídico, reconhecem as especificidades do modo de vida de comunidades tradicionais, cuja reprodução social e econômica depende essencialmente da natureza, sendo concedido a elas o direito de uso da área, de modo que a propriedade se mantém do Estado. Logo, há uma clara associação entre proteção da diversidade biológica mediante a proteção da diversidade cultural, motivo pelo qual se fala em uma política pública de sociobiodiversidade (Cavalheiro, 2015). Tem-se, portanto, por meio das reservas extrativistas, a institucionalização de uma política não apenas ambiental e territorial, mas também social e cultural.

Para que esses objetivos da política sejam alcançados, é importante que ocorra o adequado manejo dos recursos naturais, de modo a assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas, o que ocorre mediante o plano de manejo (Brasil, 2000). A normatização e implementação dos processos de construção e aplicação dessas regras de uso de recursos naturais, portanto, é aspecto fundamental na análise da efetividade das unidades de conservação.

Diante disso, o objetivo deste artigo, que consiste em um recorte de uma pesquisa mais ampla, é, mediante a compreensão de fundamentos basilares da teoria de Elinor Ostrom (1990) sobre a gestão de sistemas de recursos comuns, identificar contribuições que podem ser determinantes para o sucesso da política pública



de sociobiodiversidade, no que diz respeito aos processos de elaboração e cumprimento das regras de apropriação e uso de recursos naturais – o que pode ser útil na construção de planos de manejo de Reservas Extrativistas (RESEX) – em correlação com as demandas apresentadas na realidade da RESEX Pirajubaé/SC. Ademais, considerando-se que a realidade empírica traz novos aprendizados, através do estudo de caso na RESEX Pirajubaé/SC também se buscou apresentar complementações à referida teoria.

Assim, passa-se a explicitar os aspectos centrais da teoria de Elinor Ostrom (1990) e seu *Framework*, para que então seja possível a abordagem dos resultados e discussões da pesquisa empírica.

O amplo programa de pesquisa que Elinor Ostrom (1990) desenvolveu insere-se no âmbito da perspectiva institucionalista, na trilha da Nova Economia Institucional (NEI). A NEI constitui-se em um corpo teórico desenvolvido a partir de fundamentos basilares da economia neoclássica e de sua crítica, que ganhou espaço no meio acadêmico a partir da década de 1990 (Miguez, 2011). A NEI entende que a existência de instituições adequadas pode garantir os direitos de propriedade, facilitar o intercâmbio econômico, promover o aprendizado, dentre outros processos, na medida em que estabelecem incentivos para o comportamento dos indivíduos, viabilizando a cooperação em sociedade.

A NEI não se restringiu à disciplina econômica; pelo contrário, tem apresentado um forte perfil interdisciplinar. Nesse sentido, Ostrom desenvolveu seu trabalho em um departamento de Ciência Política, ultrapassando a análise de cenários correspondentes ao protótipo do mercado, incorporando a questão da complexidade e da incerteza (Miguez e Vásquez, 2011).

Cabe esclarecer que parte da proposta teórica de Ostrom (1990) não é aplicável para o sistema de unidades de conservação brasileiro, já altamente normatizado em nível federal. Os casos concretos a partir dos quais Ostrom (1990) desenvolveu sua teoria se caracterizaram por significativa independência em relação a espaços formais de poder. De fato, sua teoria se constitui em grande contribuição para pensar os processos de decisão coletiva em torno de recursos comuns, mas no âmbito da legislação brasileira sua aplicabilidade é parcial, visto que a possibilidade

de uma coletividade realizar esses processos a (quase) total revelia do Estado é muito pequena, sob o risco de atuar na ilegalidade. Em razão disto, sua teoria será apresentada em seus elementos centrais, com ênfase aos relacionados com o objetivo do artigo: a efetivação da política pública de sociobiodiversidade nas RESEX.

Relevante destacar que a importância e a utilidade da teoria de Ostrom para estudar a gestão comunitária de recursos naturais ficou demonstrada em estudo que, aplicando a metodologia da bibliometria, com foco na gestão de florestas comunitárias, identificou 24 artigos científicos publicados em revistas indexadas na plataforma *Web of Science*, entre 1990 e 2018, que se utilizaram de conceitos da autora (Romanelli e Boschi, 2019). Foram encontradas mais de 115 expressões que designam conceitos de Ostrom, de modo que o estudo enfatizou a análise realizada pelos artigos encontrados nos termos que se repetiram ao menos duas vezes. Igualmente, dos 24 artigos encontrados, 20 deles realizaram trabalhos utilizando a metodologia do estudo de caso (conforme foi realizado nesta pesquisa, a ser explicitado no tópico seguinte); quanto ao local dos estudos empíricos realizados, compreendem 4 continentes: americano, europeu, asiático e africano.

Para introduzir e justificar sua teoria, Ostrom (1990) ressalta que, em geral, as políticas públicas formuladas para pensar a gestão de recursos naturais são embasadas em premissas teóricas segundo as quais somente instituições estatais ou mecanismos privados poderiam garantir o sucesso da empreitada. Ela estatui essas premissas teóricas como dois modelos influentes a respeito da gestão de bens comuns, os quais compõem o que se pode chamar de teoria tradicional ou clássica sobre o tema, representados por meio de duas metáforas: a tragédia dos comuns e o jogo do dilema dos prisioneiros. Neste jogo, há dois prisioneiros que são interrogados separadamente por um delegado. Cada um deles pode negar a prática do crime, entregar-se ou utilizar-se do benefício da delação premiada, entregando o outro. Não podem se comunicar para combinar a estratégia; portanto, a decisão é individual. Se ambos cooperarem, podem negar o crime e nenhum será preso. Se um ou outro pensar em seu próprio benefício, pode utilizar-se da delação premiada, e assim o outro (ou ambos) terá sido entregue (Ostrom, 1990).

A expressão “tragédia dos comuns” foi utilizada pelo biólogo Garret Hardin (1968) em artigo no qual fez uma crítica à ausência de controle de natalidade, opondo-se a políticas de planejamento familiar. Ele utiliza-se de uma metáfora, que parte do cenário de um pasto aberto a todos, com diversos pastores cuidando dos animais, cujo uso comum do meio ambiente não causou problemas porque guerras e outras adversidades mantiveram a quantidade de indivíduos dentro dos limites de renovação da natureza. Porém, alcançando-se a estabilidade social, a lógica dos comuns gera tragédia: cada pastor está motivado a aproveitar-se da divisão comum dos custos e tentar o gozo individual dos benefícios, conduzindo ao esgotamento dos recursos naturais. Com base nesse raciocínio, ele ressaltou a problemática dos oceanos e dos parques nacionais, que afirmou tenderem à ruína se forem mantidos como bem comum (Hardin, 1968).

Segundo Ostrom (1990), a situação problematizada por Hardin tem sido frequentemente apresentada como o jogo do dilema dos prisioneiros, de modo que os pastores de Hardin estariam impossibilitados de se comunicar, tornando-se inviável uma decisão conjunta a respeito da estratégia a adotar para administrar o pasto e os animais, distribuindo custos e benefícios e viabilizando a atividade em longo prazo. Resulta, pela perspectiva destes modelos, que decisões individuais racionais podem conduzir a resultados coletivos irracionais. Ademais, a leitura conjunta dos modelos pode sugerir que todos os envolvidos possuem completo conhecimento/informação sobre causas e consequências de suas escolhas, o que é impossível em questões socioambientais, dada a complexidade da natureza e a incerteza das consequências das ações humanas.

Entretanto, o principal efeito deletério da equiparação do jogo do dilema dos prisioneiros à tragédia dos comuns é que gera a impressão de que seres humanos não conseguem cooperar, independentemente dos fatores que os circundam. Decorre desta perspectiva que, a menos que exista alguma coerção, indivíduos não atuam no sentido de buscar interesses comuns se existir a possibilidade de alguns obterem vantagens sem envidar esforços (Ostrom, 1990). Políticas públicas elaboradas a partir desta perspectiva conduzem a duas soluções, paralelas e opostas: atuação coercitiva do Estado ou atuação do mercado

(privatização). A aceitação quase inquestionável destas concepções teóricas implicou medidas governamentais reais, como estatização de florestas na Índia, na Tailândia e em países do continente africano (Poteete *et al.*, 2009), assim como a desconstituição de instituições de povos nativos em países em desenvolvimento (Anderies *et al.*, 2004).

Diante disso, Ostrom (1990) defende a ideia de que existem formas alternativas, que podem mesclar instituições estatais e mecanismos privados; é possível combinar espaços de atuação da própria comunidade com apoio estatal. É neste contexto que se insere o conceito de instituição, primeiro fundamento relevante de sua teoria, na medida em que o neoinstitucionalismo entende que instituições bem construídas são capazes de estimular ações individuais voltadas à cooperação para o bem comum.

“Instituições” podem ser definidas como o conjunto de regras de trabalho, que são usadas para definir quem é elegível a realizar decisões em certa arena, quais ações são permitidas ou restringidas, quais regras para agregação serão utilizadas, quais procedimentos devem ser seguidos, qual informação deve ou não ser fornecida, e quais recompensas serão estabelecidas para os indivíduos de acordo com suas ações. (Ostrom, 1990, p. 51, tradução nossa).

Nessa perspectiva, Ostrom (1990) criou um *framework*, o qual está voltado para apresentar fatores individuais, microsituacionais e contextuais a serem considerados para analisar o sucesso ou fracasso do processo de constituição e manutenção de instituições para a gestão de sistemas de recursos comuns. Sistema de recursos comuns, ou *common-pool resources* (CPR), por sua vez, é outro termo relevante e se conceitua como um tipo de bem caracterizado pelo fato de que o consumo de unidades do sistema por parte de um indivíduo gera uma subtração do todo; além disso, é difícil excluir outros indivíduos, não beneficiários do bem, do aproveitamento das vantagens (Poteete *et al.*, 2009). Nesse contexto, os usuários do sistema são chamados de apropriadores e a retirada de unidades é nomeada de apropriação.

Nota-se que a reserva extrativista pode ser considerada um CPR, visto que se trata de um espaço em que recursos naturais são utilizados por



pessoas conjuntamente; além disso, se um usuário extrair em excesso, prejudica os demais; por fim, é possível que terceiros invadam a área em questão para retirar recursos. Logo, os apropriadores são os extrativistas, os quais podem estabelecer regras sobre quem, quando e com que técnicas pode ocorrer a extração de recursos do sistema (regras operacionais); isso acontece nos espaços em que tais tomadas de decisão e de ação podem ocorrer: a arena (terceiro conceito basilar). A existência da arena dispensa espaços formais, ainda que possam incluir alguns deles, como tribunais e casas legislativas; a arena de um grupo social pode ser uma organização criada especialmente para isso, entre outros (Ostrom, 1990). No caso da reserva extrativista, a mais imediata arena formal é o conselho deliberativo, podendo haver também outros espaços, como reuniões de associações de pescadores e extrativistas – as quais são reguladas por normas jurídicas municipais, estaduais e federais.

O processo de construção de instituições ou, em outras palavras, de criação de regras para a gestão de CPRs enfrenta três principais dificuldades: realizar a mudança do *status quo* (criar regras onde não existem, ou alterá-las); realizar compromissos confiáveis (os sujeitos envolvidos precisam realmente se comprometer) e fiscalizar o cumprimento das regras que são estabelecidas (as quais devem ser de simples e fácil verificação), o que é, ao mesmo tempo, premissa e consequência para o funcionamento do sistema, (Ostrom, 1990). Diante dessas premissas é que Ostrom e seus colaboradores, por intermédio das pesquisas empíricas, identificaram um conjunto de variáveis que auxiliam ou atrapalham esse desenvolvimento, complementando-o com fatores contextuais no intuito de aumentar as possibilidades de um diagnóstico em torno de problemas na construção de instituições para a gestão de CPR em médio e longo prazo.

As primeiras (e importantes nesta pesquisa) variáveis identificadas no estudo de Ostrom (1990), com ênfase para a dimensão individual da tomada de decisão, que afetam positivamente o processo de decisão institucional, são: o CPR possuir fronteiras claramente definidas; as regras de apropriação atenderem às peculiaridades da realidade local; as comunidades possuírem estruturas institucionais para a tomada de decisão coletiva; ocorrer monitoramento em torno das regras operacionais; existirem sanções gradativas

e proporcionais para o descumprimento de regras; o governo reconhecer os direitos de auto-organização à coletividade do CPR; os processos de criação de instituições serem graduais e paulatinos, reduzindo-se as dificuldades de implementação à medida que os benefícios se tornam mais certos.

Além disso, desde a publicação da obra central da autora, muitos estudos foram realizados, de modo que diferentes escalas foram percebidas como condicionantes do processo de gestão de CPRs. Assim, diferenciou-se o nível 1, da tomada de decisão individual, do contexto microssituacional (nível 2) – ambos presentes nas variáveis citadas acima; incluíram-se outros fatores microssituacionais, que podem existir de modo diferente em cada caso concreto, e acrescentou-se o contexto socioecológico (nível 3), estabelecendo-se três níveis de abordagem (Poteete et al., 2009). Dentre os fatores incluídos, destaca-se aqui o mais relevante e relacionado com a facilitação do processo de decisão coletiva: o conhecimento sobre a reputação dos envolvidos (comportamento individual no passado) e a existência de visão em longo prazo em torno do processo (assim é possível que os indivíduos se engajem no processo na medida em que ele se concretiza, estimulando que alguém dê os primeiros passos no cumprimento das regras).

O terceiro nível de abordagem corresponde ao sistema socioecológico no qual o CPR está inserido, que é entendido como um sistema ecológico intrinsecamente ligado e afetado por um ou mais sistemas sociais (Anderies et al., 2004). Reconhecendo-se a interdependência dos sistemas ecológico e social, é possível concluir que alterações no ambiente biofísico tendem a gerar desequilíbrios nas relações sociais; por outro lado, certamente, decisões humanas individuais e/ou coletivas impactam diretamente nos fluxos biológicos e físicos.

O objetivo do quadro a seguir (Fig. 1) não é prever o que acontecerá nas práticas sociais reais, mas apresentar esquematicamente os aspectos, os fatores que influenciam no processo de criação de instituições para a gestão de sistemas de recursos comuns, como as RESEX. Esse *framework* incorpora fatores do mundo interior do indivíduo (aprendizado e normas individuais), as relações disso com o mundo interior de outros indivíduos (confiança e reciprocidade) e reconhece que o caráter cooperativo das inter-

relações são pressupostos relevantes – porém, considera igualmente as limitações representadas por aspectos relacionados ao sistema em geral (sistema de recurso e sistema de governo) e admite que há variáveis situacionais em nível

micro que também interferem na tomada de decisão individual. Os fatores 10 e 11, sem indicação de conteúdo, são a demonstração de que o *framework* admite a complementação com outros fatores decorrentes da realidade concreta específica que é analisada.

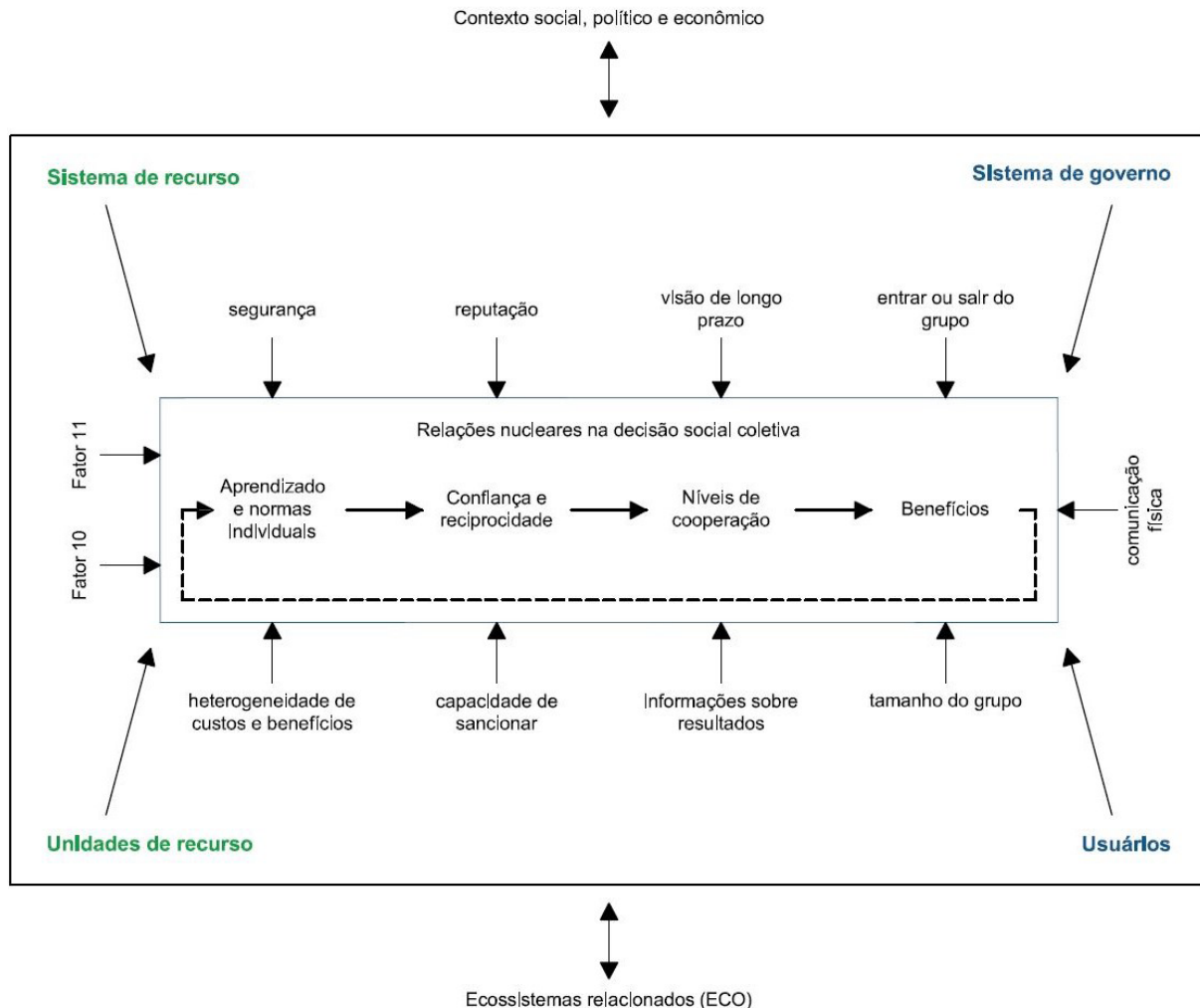


Figura 1 – Quadro de estudo multinível.

Fonte: Poteete et al., 2009, p. 383, tradução nossa.

Exposto o referencial teórico da pesquisa, passa-se para a descrição da metodologia utilizada.

## Material e Métodos

A problemática da efetividade da política pública de sociobiodiversidade, através das RESEX, foi abordada a partir da pesquisa de campo desenvolvida na RESEX Pirajubaé/SC.

A RESEX Pirajubaé, objeto do estudo de caso desta pesquisa, foi criada pelo Decreto Federal n. 533/1992, constituindo-se na primeira reserva extrativista marinha do Brasil, com o objetivo de proteger o modo de vida e os recursos naturais da comunidade de extrativistas de berbigão – e, indiretamente, da comunidade de pescadores artesanais da localidade. Historicamente, a comunidade realizava a retirada de berbigão para consumo próprio, por meio da coleta manual



(catação, conforme expressão da comunidade). Na década de 1980, quando o molusco obteve valorização comercial em São Paulo, iniciou-se a retirada em nível comercial (Spínola, 2011), o que despertou a comunidade para o risco de extinção do recurso e perda do direito de extração do berbigão.

Foi nesse contexto de exploração intensiva que um grupo de extrativistas identificou a possibilidade de criação de uma reserva extrativista para garantir a manutenção do recurso e o direito da comunidade à área. Dessa forma, mediante apoio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) e do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), a comunidade local conseguiu obter o reconhecimento dessa área como reserva extrativista, atribuindo a ela o nome da região – Pirajubaé, que significa “peixe da cara amarela”. A reserva ocupa uma área plana de 65 km<sup>2</sup> entre os maciços da Costeira do Pirajubaé e do Ribeirão da Ilha; é composta por manguezais e uma área marinha onde se localiza o Baixo das Tipitingas, um grande banco de areia de 240 ha. Também deságua na sua área o rio Tavares, o qual é de grande relevância para a reprodução de peixes e mariscos (Conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé, 2016).

Historicamente, o fato que gerou maiores impactos na reserva extrativista foi a construção da Via Expressa Sul, realizada com o intuito de viabilizar um melhor acesso rodoviário ao sul da ilha de Florianópolis, região em intensa urbanização e valorização imobiliária, obra que ocorreu ao longo da década de 1990. Os impactos ambientais mais graves para a reserva foram a construção do aterro hidráulico, margeando o bairro da Costeira do Pirajubaé, que introduziu uma grande área de terra entre o bairro – espaço social de convivência da comunidade – e o mar – local de trabalho dos extrativistas, e a dragagem realizada na baía sul, próximo dos limites da reserva, para obtenção do material necessário para construção do referido aterro, afetando significativamente a área de maior produtividade de berbigão dentro da reserva (Spínola, 2011).

Em razão da obra, extrativistas tiveram que sair de seus ranchos de pesca; tiveram o acesso ao mar dificultado e, por praticamente três anos, não conseguiram exercer suas atividades – que gerou impactos econômicos. Isso impulsionou muitos deles a abandonarem a atividade como forma

de sustento, ainda que depois tenham retomado as práticas para consumo familiar, atividade sociocultural e/ou complemento de renda, produzindo também impactos sociais e culturais (Conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé, 2016). Houve, devido à desestruturação social da comunidade, uma desinstitucionalização da reserva, que ficou por alguns anos sem a existência de uma efetiva normatização quanto às regras de apropriação e uso dos recursos naturais. Em comparação com o período anterior às obras, em que havia normas e condutas seguidas pelos extrativistas, percebeu-se a partir de então uma mudança de comportamento que implicou práticas insustentáveis de extração do berbigão, inclusive com indícios de sobrepesca (Conselho deliberativo da RESEX Pirajubaé, 2016).

Por fim, cabe relatar que foi a partir de 2009, após o início dos trabalhos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que capacitações foram realizadas para promover a gestão participativa da reserva, mediante a atuação do conselho deliberativo (Spínola, 2011), nos termos da Lei do SNUC (art. 18, §2º), do Decreto n. 4.340/2002 (arts. 17 a 20) e, com maior detalhamento, da Instrução Normativa (IN) ICMBio n. 09/2014. Esse processo de capacitação, de reuniões e formação do Grupo Pró-Conselho culminou com a formalização deste espaço institucional de participação democrática por meio da Portaria ICMBio n. 113, de 26 de dezembro de 2011.

Tem-se, portanto, que quando da realização da pesquisa, a RESEX não possuía ainda plano de manejo – que estava no início de sua construção – porém que historicamente existiram documentos regulamentando as práticas extrativistas; sobre a finalização desse processo, tem-se que notícia veiculada no site da Prefeitura de Florianópolis, no dia 12 de agosto de 2021, informou que o conselho gestor da RESEX realizaria reunião para aprovação definitiva do plano, cuja elaboração iniciou em 2016.

Conhecido em termos jurídicos e históricos o caso de estudo, cabe especificar a metodologia utilizada. Realizou-se pesquisa qualitativa, a qual se “[...] ancora na dialética das representações, ações e interpretações dos atores sociais em relação ao seu meio [...]” (Deslauriers e Kérisit, 2014, p. 135), com o objetivo de compreender fenômenos complexos que não seriam abarcados adequadamente pela pesquisa quantitativa.

Desenvolveu-se um estudo de caso institucional (Pires, 2014), cujo recorte temporal total foi de 2016 a 2018. Nesse interregno, primeiramente a pesquisadora realizou observação sistemática (com diretrizes de observação – Apêndice A) e não participante, acompanhando-se as reuniões do conselho gestor deliberativo da RESEX Pirajubaé entre agosto de 2016 e agosto de 2017. Essa técnica foi utilizada com o objetivo de vivenciar presencialmente os processos de debate, a dinâmica das relações, as posições físicas e sua correlação simbólica com o poder, corroborações, complementações e/ou negações de comportamentos com a fala nas entrevistas semiestruturadas – além de viabilizar a própria compreensão das problemáticas discutidas, sempre de grande complexidade. A partir de agosto de 2017, entendendo-se que a dinâmica de funcionamento das reuniões já havia sido compreendida, as reuniões não foram mais frequentadas pela pesquisadora para que fosse possível dedicar-se à análise do material produzido na pesquisa de campo.

Concomitantemente ao comparecimento às reuniões do conselho, também foi realizada pesquisa documental nas atas de reuniões (foram 21 atas de reuniões, ocorridas entre março de 2012 e dezembro de 2015) e outros documentos

internos à RESEX (Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé Como Subsídio para Elaboração do Plano de Manejo Participativo, entre outros), a fim de possibilitar o conhecimento da pesquisadora em torno de aspectos históricos de criação e desenvolvimento da unidade de conservação em questão até sua entrada em campo.

Por fim, as entrevistas semiestruturadas com os membros titulares do conselho deliberativo ocorreram ao longo dos meses de março, abril, maio, junho, agosto e setembro de 2017. Esse tipo de entrevista pressupõe a existência de perguntas que buscam cobrir os pontos de análise do pesquisador (roteiro) (Apêndice B), de acordo com seu referencial teórico e recorte metodológico, porém mantendo certa abertura para a apresentação das respostas por parte do sujeito de pesquisa – não implicando, portanto, respostas binárias (sim/não) (Marconi e Lakatos, 2007). Para identificar as falas de acordo com o setor representado pelos entrevistados, porém preservando a identidade, os extrativistas receberam o nome popular das espécies de peixe da reserva; os demais conselheiros foram indicados pelos setores que representavam: ensino e pesquisa; sociedade e poder público.

Quadro 1 – Composição do conselho e conselheiros entrevistados.

Instituição	Sector	Entrevistado?
1. RESEX Marinha do Pirajubaé/ICMBio	Órgãos públicos ambientais	Sim
2. INFRAERO/SC – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
3. CASAN – Companhia Abastecimento Água e Saneamento	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
4. PMF/SPMA: Superintendência da Pesca, Maricultura e Agricultura (Florianópolis)	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
5. EPAGRI – Empresa De Pesquisa Agropecuária E Extensão Rural	Órgãos públicos de áreas afins	Sim
6. Associação Coletivo UC da Ilha	Sociedade civil – ONGs	Sim
7. Slow Food Santa Catarina	Sociedade civil – ONGs	Sim
8. AMOCAR – Associação Moradores e Amigos Carianos (titular)	Sociedade civil – moradores do entorno	Não. Quando contatado, disse não fazer mais parte do conselho.
AMOSAD – Associação Moradores Loteamento Santos Dumont (suplente)	Sociedade Civil – moradores do entorno	Sim
9. IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	Ensino e pesquisa	Sim
10. UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí	Ensino e pesquisa	Sim



Instituição	Setor	Entrevistado?
11. Coletores de Berbigão 1	População tradicional	Sim
12. Coletores de Berbigão 2	População tradicional	Sim
13. Coletores de Berbigão 3	População tradicional	Sim
14. Coletores de Berbigão 4	População tradicional	Não quis participar
15. Desconchadeiras de Berbigão	População tradicional	Não quis participar
16. Pescadores artesanais 1	População tradicional	Sim
17. Pescadores artesanais 2	População tradicional	Sim
18. Pescadores Artesanais – complemento de renda – 1	População tradicional	Sim
19. Pescadores artesanais – complemento de renda – 2	População tradicional	Sim
20. Pescadores artesanais – complemento de renda – 3	População tradicional	Sim
21. Pescadores artesanais – complemento de renda – 4	População tradicional	Sim
22. Pescadores artesanais – complemento de renda – 5	População tradicional	Sim
23. Pescadores artesanais – sem fins lucrativos 1	População tradicional	Sim

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Por fim, para a interpretação de todo o material qualitativo produzido em campo, adotou-se a abordagem resultante da articulação entre a Hermenêutica e a Dialética, tendo em vista uma perspectiva compreensiva e crítica do estudo da realidade social (Minayo, 2014).

## Resultados e Discussão

O trabalho de campo realizado, conforme se extrai dos Apêndices A e B, possuiu escopo mais amplo do que a normatização das regras de uso de recursos naturais pela comunidade tradicional, ainda que o foco em geral tenha sido a efetividade da reserva extrativista. De qualquer forma, considerando o objetivo deste artigo de analisar as contribuições de Elinor Ostrom (1990), cabe ressaltar que, tanto nas reuniões do conselho acompanhadas pela pesquisadora, quanto nas atas de reuniões anteriores, o cumprimento das regras estabelecidas para uso dos recursos se mostrou como um problema reiterado na reserva. Passa-se, portanto, para a análise dos resultados e discussão em torno das contribuições do referencial teórico para a reflexão sobre a efetividade da política pública em análise, com foco nos processos de elaboração e cumprimento das regras de apropriação e uso de recursos naturais (tópico 4 do Apêndice B). Entretanto, antes de adentrar

na análise dos resultados obtidos na pesquisa no lapso temporal definido (2016-2018), é preciso resgatar fatos históricos relevantes sobre a RESEX.

Relatos de extrativistas apontam que em períodos anteriores à criação da reserva e no início de sua institucionalização existiu uma cultura e uma prática de pesca e coleta de berbigão tida como sustentável, como normatizada pelos próprios pescadores:

*Na época existia o pescador profissional e o pescador amador; o amador não podia pegar o que o profissional pegava, tinha que pegar menos, que era por cota. Hoje em dia não, é livre pra todo mundo, porque não tem norma de pesca. (Robalo)*

*Então, antes da criação da reserva houve, e durante a criação da reserva, houve um manejo dessa pescaria sustentável de acordo com regras que foram acordadas entre os extrativistas da época que iniciaram esse processo, que foram auxiliados pelo seu [nome do pesquisador], que hoje tá bem velhinho, mas que trabalhou na SUDEPE e em vários órgãos, auxiliou nesse processo e tal. Então, havia regras que eles montavam exatamente numa instrução normativa, numa portaria, mas existia um acordo, vamos dizer, lá, de como exercer essa pescaria, ela transcorreu dessa maneira. (Setor ensino e pesquisa)*

Nesse contexto foi elaborado, em conjunto com os extrativistas, o Plano de Utilização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, aprovado pelo IBAMA, com apoio do CNPT, na forma de Portaria n. 078/96-N, em 30 de setembro de 1996, representando a primeira tentativa de institucionalização (no sentido de Ostrom) da gestão de recursos da reserva. Porém, quando se instalou o processo de construção da Via Expressa Sul, especialmente durante o momento da dragagem de área da reserva, toda a consolidação de normas se perdeu, o que impactou severamente a reserva e a comunidade, conforme já apontado. Observa-se o relato de conselheiro que vivenciou parte desse processo:

*É, o grande problema foi quando começou a via expressa, quer dizer, a partir de 1997, se não me falha a memória, ou 1998, enfim, o processo de regulação, de acompanhamento dessa pescaria, a que tava bem organizada, ele cessou diante de toda a confusão que aconteceu no momento da dragagem, da reserva, da construção do aterro. Quer dizer, isso implodiu socialmente e ambientalmente a reserva aí. Então a partir daquele momento acabou qualquer tipo de norma, de acordo, de gestão da pesca do berbigão dentro da Resex, isso lá como eu disse, acho que em 98, salvo engano, 97, 98. As pessoas continuaram a pescar, porque enfim, não tinha outra coisa a fazer, enfim, mas aí foi um salve-se quem puder, cada um por si, e os pescadores atuaram da maneira como bem entenderam. (Setor ensino e pesquisa, grifo nosso)*

Alguns anos mais tarde, entre 2003 e 2004, IBAMA, UNIVALI, pesquisadores da UFSC e extrativistas retomaram as reuniões com o intuito de estabelecer uma nova norma, buscando recuperar algum grau de institucionalização da reserva. Contudo, a partir desse momento, as tratativas de normas para manejo de recursos naturais voltaram-se exclusivamente para a coleta do berbigão, ignorando-se a necessidade de normatizar a extração de outros recursos – deixando à margem do processo de reinstitucionalização das práticas de extração os pescadores da comunidade tradicional. Mais tarde, foram publicados, ainda no âmbito da gestão do IBAMA, as Instruções Normativas n. 19/2004 e 81/2005, que complementaram a de 2004. Então, sob a gestão do ICMBio, e com a existência de um conselho estruturado, foi revisada a norma de 2005, novamente com participação

dos comunitários, a qual resultou na Portaria n. 187/2013, que tecnicamente estava em vigor no período de desenvolvimento da pesquisa. Logo, considerando a Lei n. 9.985/2000, seu decreto regulamentador e instruções normativas do ICMBio, o Estado brasileiro reconhece legitimidade do conselho para elaborar regras próprias (elemento do quadro de estudo de Ostrom), mediante atuação e aprovação do ICMBio.

Constatou-se que as regras operacionais constantes na Portaria n. 187/2013 gozam de algumas características apontadas por Ostrom como positivas para a gestão de CPRs. Foram elaboradas a partir de muito conhecimento científico sobre os estoques e o ciclo de vida do recurso, reconhecendo as especificidades locais e adotando regras cujo monitoramento é a princípio fácil de ser realizado. A definição de locais de coleta de berbigão que podem ser identificados pelos extrativistas com certa facilidade, a escolha por definir dias e horários de coleta, a permissão de uso de um só instrumento de coleta (o gancho de 13 mm e coleta manual) e o estabelecimento de rodízio entre os bancos em certos meses do ano são critérios de fácil aferição para quem realiza o monitoramento.

Por outro lado, entretanto, foi apontado por alguns conselheiros o problema de os limites geográficos da reserva não estarem demarcados no mar. A falta de uma clara sinalização em torno das fronteiras da reserva no mar, além de gerar dispêndio de energia por parte da fiscalização do ICMBio, ainda perpetua injustiça com pescadores artesanais de outras regiões, que talvez sequer conheçam a existência da RESEX. Na prática, o conflito decorrente da inexistência de demarcação ressalta a relevância desse aspecto apontado pela teoria de Ostrom (o CPR possuir fronteiras claramente definidas).

Se a fiscalização dessa norma é fácil ao menos em alguns aspectos, o monitoramento deveria ser bem-sucedido. Contudo, verificou-se a percepção pelos conselheiros comunitários e de algumas instituições de que “não há normas”, de que não se respeitam as normas, de que a pesca e a coleta de berbigão está desregulada. Um dos motivos principais para essa sensação diz respeito às dificuldades para fiscalização. De fato, o problema da (falta de, forma de) fiscalização foi amplamente apontado pela maioria dos conselheiros como empecilho para o cumprimento da norma.

Um primeiro aspecto sobre esse tema diz respeito ao que se entende por fiscalização, e sobre o que (ou quem) se exerce a fiscalização. Historicamente, de acordo com relatos, existiram diferentes perfis de fiscalização, conforme a mudança de chefia da RESEX, alternando entre fiscalização punitiva e fiscalização educativa; igualmente, em certos momentos priorizou-se a fiscalização sobre as práticas de pesca da comunidade extrativista da RESEX ou em torno da pesca de pessoas não autorizadas, enquanto em outros se direcionou o foco para invasões fundiárias e liberação de efluentes indevidos. Especificamente quanto ao cumprimento das normas de extração de berbigão:

*Aí, então, que a norma é muito linda, muito legal, só que o cumprimento dela às vezes não tem, é o próprio extrativista que não tem, não respeita, questão de não cumprir horário, ou de levar pessoa que não pode levar, não respeitar o rodízio, usar um gancho miudeiro, tem toda essa questão. Mas por outro, tem ausência da fiscalização, que pra você querer que alguém cumpra alguma coisa, tem que realmente educar, fiscalizar e penalizar. Muito extrativista ganhou multa, foi penalizado e isso é o conflito que criou com ICMBio, porque ninguém gosta de levar uma multa e ser penalizado, e ao mesmo tempo todo mundo sabia que estava sendo tirado as regras e as regras é pra todos, não é porque eu participei lá... (Baiacu)*

A necessidade de fiscalização imediata, logo após a definição da regra, pode ser um indício das razões pelas quais ocorreu o descumprimento das normas, caso se cogite do não cumprimento dessa obrigação por parte do ICMBio. Mediante a análise das atas do conselho e relato de conselheiro, foi possível perceber que somente mais recentemente ocorreu um aumento no número de servidores do ICMBio lotados na RESEX Pirajubaé, o que ajuda a explicar a dificuldade de fiscalização na maior parte da história da reserva. Nos termos da teoria de Ostrom, a formação de compromissos confiáveis pressupõe simultaneamente a existência de monitoramento em torno do cumprimento desses compromissos, trabalho que exige recursos humanos e financeiros. Logo, a falta de fiscalização firme e contínua pode realmente ter desestimulado aqueles que cumpriam as regras ao verem que outros não o faziam e não sofriam consequências.

Nesse contexto, cabe destacar estudo desenvolvido, também estruturado nas bases conceituais da teoria de Elinor Ostrom sobre a Reserva Extrativista de Cassurubá, no qual ficou demonstrado a possibilidade de realização do Monitoramento Ambiental Comunitário; ou seja, da realização da fiscalização pelos próprios extrativistas da reserva, diminuindo custos desta operação (Lopes et al., 2021). Tem-se, portanto, que esta é uma alternativa possível para o adequado monitoramento do uso dos recursos naturais, a qual, no entanto, pressupõe confiança e solução dialogada dos conflitos entre os extrativistas.

Ainda, identificou-se problemas no que diz respeito à aplicação de sanções gradativas e proporcionais. De fato, as instruções normativas do IBAMA e a portaria do ICMBio não estabeleciam o tipo de sanção a ser aplicada, restando a aplicação da Lei de Crimes Ambientais: sanções de advertência verbal, advertência por escrito e multa, diante de infração administrativa. Além de relatos de ausência da gradação explicitada, foi apontado por alguns conselheiros a inadequação da multa, diante da situação de vulnerabilidade da comunidade:

*Então por muito tempo houve assim: “eu não vou lá fiscalizar porque se for fiscalizar acabou unidade de conservação. Porque vou multar esses 20, vou de novo, vou multar de novo esses 20, vai ser uma multa enorme, esses caras não conseguem pagar, o que vou fazer? Acabou reserva extrativista”. (Setor sociedade, grifo nosso)*

Diante disso, considera-se necessário que instrumentos de gestão estabeleçam mecanismos sancionatórios específicos a uma comunidade, aumentando-se o caráter gradativo e proporcional. O plano de manejo poderia prever penalidades que consistissem na realização de atividades em benefício da própria RESEX, como a coleta de lixo e o conserto dos ranchos; gradativamente, a suspensão da atividade por certo período, até a expulsão definitiva da condição de extrativista – propostas apresentadas por esta pesquisa em decorrência dos fatores indicados pela teoria de Ostrom.

Por fim, resta apontar a importância de inserir como fatores decisivos nos processos de construção e implementação de regras



operacionais da reserva extrativista os conceitos de confiança e reciprocidade. A reciprocidade está relacionada com a expectativa de receber do outro o mesmo tratamento que é conferido pelo sujeito, ou seja, trata-se da relação de troca entre iguais, o que produz confiança e união para atuação em conjunto. É preciso que se estabeleça a perspectiva da confiança, sendo que isso pode e deve ser fomentado pelas regras construídas (Ostrom, 1990).

Na RESEX, percebeu-se que a confiança entre os comunitários está em níveis extremamente baixos, e que isso é um fator dificultador da implementação das regras.

*Eles fazem uma coisa e não cumprem, é, se eu falo pra você que a partir de hoje vou obedecer às regras, que existe hoje, eu tenho que obedecer às regras, porque, portanto, foi feito regras, e regras, quando ela é feita e se transforma em lei, documento, foi feita pra quê? Pra ser cumpridas! E desde a hora que eu não cumprio nenhum documento, nenhuma dessas regras que eu assinei, não tô respeitando ninguém, tô passando por cima de todo mundo, e eu não sou melhor que ninguém pra passar por cima, pow [...]. Um pouco de intimidade com nós aqui, com os pescadores da comunidade, [você] já deve ter notado que nenhum deles tem união, e se não tem união, porque não tem confiança. Pra mim ter união com você, tem que ter confiança, pra você ter confiança em mim, tem que ter união comigo. (Cangoá, grifo nosso)*

A falta de confiança possui papel determinante no processo de cumprimento das regras sobre uso dos recursos. O processo de decisão coletiva não depende tanto da existência dessa confiança para ter início, na medida em que o ICMBio possui este dever por lei, porém a efetividade das regras e a continuidade do processo de decisão coletiva mostraram-se intimamente ligados a esse fator, constituindo-se em um reforço à teoria de Ostrom.

Complementarmente, Ostrom destaca como elemento relevante do processo de decisão individual o que chama de normas individuais (moralidade da conduta), que quando presente servem como inibidor ao descumprimento das regras (por exemplo: culpa, ansiedade, baixa autoestima). Porém, na pesquisa de campo realizada identificou-se como mais relevante que tais normas individuais algo que alguns

comunitários designaram como “a cultura” da comunidade, perspectiva que foi evidenciada também na fala de muitos conselheiros.

*Um pouco é falta de união, o povo não se conscientizou ainda que, que a porta é uma associação. E por consequência também de pessoas má intencionadas que estragaram, hoje as pessoas não vem pra reunião do conselho, hoje as pessoas não vêm pras reuniões que a gente convida dos GTs do conselho, ou pra discutir sobre a pesca por que eles vão dizer: “ah, é sempre a mesma coisa, a gente lá, só os caras que são beneficiados, nunca muda, a gente não é ouvido, a gente fala não é ouvido, a gente não tem voz, só o fulano que se beneficia, só ciclano”. Criou essa imagem, entendeu? Que eu digo, essa cultura de farinha pouca, meu pirão primeiro. (Parati, grifos nossos)*

*Dentro dos próprios extrativistas existem conflitos, grupos que são opostos; eles não se conversam, pelo contrário. Inclusive, existe uma atuação, às vezes, conflitos mesmo, né, e quase chegando às vias de fato. Então, eles não têm um perfil cooperativista. Não! Eles são competidores, são opositores e isso também gera uma dificuldade tremenda de convivência ali dentro, e isso falando só já no pequeno grupo que explora o berbigão comercialmente e tal. (Setor ensino e pesquisa, grifo nosso)*

*[...] cada um vai defendendo as suas prioridades, mas processo coletivo também não vai muito pra frente. É uma coisa meio cultural, assim, de cobrar muito a resolução mais dos conflitos e das necessidades, mas também engajamento é até certo limite, né? “Quero que faça isso”, mas não se engaja pra fazer. (Setor público, grifo nosso)*

Não obstante Ostrom aponte, além das normas individuais, a importância da reputação, essas noções não parecem aptas a explicar essa sensação geral de que a comunidade, coletivamente, pensa dessa maneira em torno das suas relações ser humano-ser humano e, em alguma medida, ser humano-natureza. A ideia de reputação diz respeito às posturas do passado que individualmente os sujeitos do processo adotaram, aumentando ou diminuindo a credibilidade dos compromissos coletivos. Porém, tratando-se de um atributo individual, a reputação não é adequada para explicar o fenômeno coletivo percebido.



Nesse contexto, cabe destacar que uma das conclusões a que o estudo bibliométrico realizado por Romanelli e Boschi (2019) chegou foi o apontamento, em muitos dos artigos obtidos para análise, do fato de que os fatores indicados por Ostrom são insuficientes para compreender os processos de gestão comunitária de recursos comuns. Por esse motivo, apresentam-se também alguns fatores complementares, extraídos da pesquisa empírica realizada.

Considerando a insuficiência da reputação para explicar alguns fenômenos observados na RESEX Pirajubaé, propõe-se que no âmbito das “Relações nucleares na decisão social coletiva” (veja figura 1), incorpore-se o elemento que pode ser nomeado de “cultura de extração e/ou de patrimônio”, variando desde o nível máximo para a cultura de extração até o nível máximo para a cultura de patrimônio. No caso da RESEX, foi possível perceber que essa cultura variou e varia entre extração e patrimônio internamente na comunidade ao longo da história.

Por fim, nos termos do que já foi apontado, as relações entre os comunitários, antes da criação da RESEX e mesmo no início do seu processo, eram diferente: havia significativa institucionalização, é possível extrair das falas dos comunitários mais antigos que existia certa confiança, assim como uma percepção de longo prazo no uso do

CPR; esse rumo foi modificado pela obra da Via Expressa Sul.

*Então eles tomaram muito na cabeça com... todos devem ter falado isso, que você entrevistou, acho que não devem ter deixado passar esse rancor e essa mágoa que eles têm do aterro, que foi feito em cima da unidade de conservação deles, tirando pedaço do banco de berbigão pra aterrar, e o quanto foi sofrido, e o quanto eles ficaram sem conseguir pescar, sem acesso aos ganhos. Depois toda a ladainha do rancho, que saiu depois, que um monte de gente que pesca não tá com rancho, toda essa confusão que o aterro, todo esse passivo ambiental que caiu nas costas dessa população. E agora tudo de novo com as novas obras que estão acontecendo e com a estação de tratamento. (Setor sociedade, grifo nosso)*

É por esse motivo que se propõe também, como complementação ao *framework* de Ostrom, a incorporação como variável microssituacional (Fator 10) do que se nomeia aqui de “passivo ambiental e social sofrido”, perpetrado por entes externos, na medida em que a presença desse fator pode desequilibrar as relações de confiança existentes, prejudicando o processo de criação e implementação de normas de uso dos recursos naturais.

Para explicitar um resumo dos resultados obtidos, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 2 – Normativas da RESEX Pirajubaé X Framework de Ostrom.

Normativa atende ao framework	Normativa não atende ao framework	Pesquisa empírica complementa o framework
Regras construídas a partir de muito conhecimento científico	Limites geográficas da RESEX não são bem claros	Inclusão de “cultura de extração e/ou de patrimônio” dentro das “Relações nucleares na decisão social coletiva”
Regras atendem às particularidades locais	Não há consenso sobre papel da fiscalização (educativa x repressiva)	Inclusão de “passivo ambiental e social sofrido” como variável microssituacional
Regras são, teoricamente, de fácil monitoramento	Falta de servidores para fazer monitoramento das regras	
	Sanções são inadequadas, não gradativas e desproporcionais	
	Não há confiança entre os comunitários	

## Conclusão

Inicialmente, concluiu-se, por meio da pesquisa empírica, que qualquer proposta

teórica que pretenda auxiliar na compreensão dos processos de gestão de sistemas de recursos comuns, com ênfase para o estudo de instrumentos políticos, jurídicos e/ou administrativos da política

de sociobiodiversidade, deverá considerar o histórico de relações da comunidade estudada – entre os indivíduos que a compõem, com a natureza e com as instituições estatais relacionadas. De fato, para compreensão das dificuldades de gestão comunitária na RESEX Pirajubaé mostrou-se ser imprescindível conhecer o passado dessas relações, tanto anteriores à institucionalização da RESEX e do seu conselho, quanto precedentes à presença em campo.

O conhecimento da existência de relações de significativa confiança, de regras operacionais claras, de um manejo sustentável dos recursos naturais antes e no início da formalização da RESEX é de enorme relevância. A realização de obras de infraestrutura pelo Estado com total violação de seus direitos, conformando conflitos até hoje não resolvidos jurídica e politicamente, conduziram ao colapso das relações sociais da comunidade e, em parte, dessa com a natureza. Nesse sentido, conclui-se que o *framework* de Ostrom deve ser complementado com o fator microsituacional nomeado de “Passivo ambiental e social sofrido”, entendido como fatos externos à própria comunidade que gerem gravíssimo desequilíbrio ambiental, conduzindo a uma implosão das relações sociais, as quais sustentam as regras de extração do sistema de recursos (institucionalização).

Conjunturalmente, tal desestruturação das práticas socioprodutivas conduz a uma lógica de “farinha pouca, meu pirão primeiro”, o que pode enfraquecer as relações de confiança entre os comunitários, potencialmente promovendo uma cultura de extração, em oposição à cultura de patrimônio. Nessa perspectiva, concluiu-se que pela proposta de incorporação ao *framework* de Ostrom deste elemento relacionado ao âmbito individual-coletivo da “Cultura de extração/de patrimônio”. Entende-se, com esses apontamentos, realizar uma contribuição às reflexões teóricas centradas na teoria de Ostrom.

Por fim, diante dos resultados encontrados na pesquisa empírica, concluiu-se que a teoria de Ostrom (e demais colaboradores), na linha do neoinstitucionalismo, constitui-se em importante contribuição para identificar dificuldades na (elaboração e) implementação da política pública de sociobiodiversidade, em especial no que diz respeito à criação de regras operacionais, podendo servir de referência para a construção de planos de manejo – os quais são instrumento jurídico

essencial à efetividade do objetivo de criação das reservas extrativistas.

## Referências

- Anderies JM, Janssen MA, Ostrom E. A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. *Ecology and Society*, 9(1): 1-17, 2004.
- Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16/09/2018.
- Brasil. 2000. Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000. Diário Oficial da União. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 01/08/2016.
- Cavalheiro LN. 2015. Direito e Sustentabilidade ao Encontro das Diversidades no Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: os direitos da sociobiodiversidade. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Maria. 135p.
- Conselho deliberativo da Resex Pirajubaé. 2016. Caracterização da Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé como subsídio para elaboração do Plano de Manejo Participativo. 99p.
- Deslauriers J-P, Kérisit M. 2014. O delineamento de pesquisa qualitativa, p. 127-153. In: Poupart J, Deslauriers J-P, Groulx L-H, Laperrière A, Mayer R, Pires AP (orgs). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Vozes. 454p.
- Drummond JA, Franco JLA, Oliveira D. 2011. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil, p. 341-385. In: Ganem RS (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Edições Câmara. 427p.
- Hardin G. The tragedy of de commons. *Science* 162(3.859): 1.243-1.248, 1968.
- Lopes M, Marques PHD, Estevão PCM. Monitoramento ambiental comunitário: a gestão dos bens comuns na Reserva Extrativista de Cassurubá. *Ambiente & Sociedade*, 24: 1-20, 2021.
- Marconi MA, Lakatos EM. 2007. Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica. Atlas. 312p.
- Miguez GC. Economía de las Instituciones: de Coase y North a Williamson e Ostrom. *Ekonomiaz*, 77(2): 14-51, 2011.

Miguez GC, Vásquez XH. Perspectivas de análise institucional contemporâneo: enfoques, métodos y experimentos. *Ekonomiaz*, 77(2): 222-251, 2011.

Minayo MCS. 2014. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. Hucitec. 407p.

Ostrom E. 1990. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. 280p.

Peccatiello AFO. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 24(2): 71-82, 2011.

Pires AP. 2014. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico, p. 154-211. *In: Poupart J, Deslauriers J-P, Groulx L-H, Laperrière A, Mayer R, Pires AP (orgs). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Vozes. 454p.

Poteete AR, Janssen MA, Ostrom E. 2009. *Multiple Methods in Practice: Collective Action and the Commons*. Princeton University Press. 488p.

Rocha CV. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 5(1): 11-28, 2005.

Romanelli JP, Boschi RS. The legacy of Elinor Ostrom on common forests research assessed through bibliometric analysis. *CERNE*, 25(4): 332-346, 2019.

Souza C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia*, 8(16): 20-45, 2006.

Spínola JL. 2011. *Participação e deliberação na RESEX Marinha do Pirajubaé/SC*. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal do Paraná. 208p.

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.  
Fluxo Contínuo  
n.3, 2023

<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

## APÊNDICE A – Diretrizes da Observação Direta

1. O espaço físico em que ocorrem as reuniões é adequado para o debate e as atividades realizadas?
2. Como e onde se sentam os conselheiros? Agrupam-se de alguma maneira, com frequência?
3. Como se vestem os conselheiros? Isso demonstra de algum modo o grupo social ao qual pertencem?
4. Existe uma organização da reunião que seja seguida em todos os encontros? Como isso ocorre?
5. Quem coordena o processo de fala dos conselheiros? Existem estratégias para organização disso?
6. A dinâmica das reuniões favorece a participação espontânea dos conselheiros ou existe uma constante solicitação para que se manifestem?
7. Existe abertura às diversas opiniões no momento de elaboração da pauta das reuniões?
8. As pautas das reuniões retratam os principais problemas vivenciados pela comunidade?
9. É possível observar que as reuniões seguem adequadamente as pautas propostas?
10. No tempo definido para a reunião, são vencidos todos os temas estabelecidos para a pauta da reunião?
11. Em que medida se identifica, nas falas dos conselheiros, visões diferentes a respeito dos problemas discutidos?
12. É possível perceber a valorização dos saberes tradicionais nas falas dos diferentes conselheiros?
13. É possível perceber posturas opressoras e ditatoriais por parte da equipe gestora da RESEX?
14. As discussões travadas no âmbito das reuniões carregam tons agressivos e hostis por parte dos diferentes conselheiros?



## **APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista para Conselheiros Resex Pirajubaé**

### **1 Qual é/como é a sua relação com a RESEX?**

- quem você representa no CD?
- como se sente quanto a essa representação?

### **2 O que você acha sobre o funcionamento do CD?**

- como você se sente fazendo parte do CD?
- por que você decidiu fazer parte do CD?
- o que você acha sobre o ICMBio no CD? (atuação, papel)
- o que você acha sobre a visão das instituições/população tradicional no CD?
- você acha que a gestão da RESEX poderia ser diferente? (com ou sem CD/CD com mais poderes).

### **3 O que você acha sobre a realidade da RESEX?**

- a resex tem conflitos? de que tipo? quais?
- e o conselho deliberativo?
- qual a relação do CD com esses conflitos?

### **4 O que você acha/pensa sobre a questão das normas de pesca e as normas de coleta de berbigão?**

- elaboração / mudança
- conhecimentos envolvidos (diálogo de saberes)
- informações disponíveis
- cumprimento / - fiscalização / sanções / mecanismos de solução de conflitos
- por que dá ou não dá certo?

#### **4.1 Como você vê a questão da confiança dos membros da RESEX entre si, em torno do cumprimento dessas normas? (Só para comunidade tradicional)**

### **5 Como você vê o papel do Estado na gestão da RESEX?**

(Deinfra; ICMBio; Município Floripa; Estado SC; Brasília)

- interferência desses órgãos sobre a gestão da RESEX.

### **6 O que você pensa sobre o futuro da RESEX?**

- uso sustentável dos recursos
- manutenção do modo de vida tradicional