LUCIANA GOMES DE ARAUJO

A PESCA COSTEIRA ARTESANAL DE PARATY, RJ:

UMA ANÁLISE MULTIESCALAR SOB O ENFOQUE DA COGESTÃO DE RECURSOS COMUNS

Campinas
2014

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH

LUCIANA GOMES DE ARAUJO

A PESCA COSTEIRA ARTESANAL DE PARATY, RJ:
UMA ANÁLISE MULTIESCALAR SOB O ENFOQUE DA COGESTÃO DE RECURSOS COMUNS

ORIENTADORA: Profa. Dra. Cristiana Simão Seixas

Tese de Doutorado apresentada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais e ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/NEPAM/UNICAMP), sob orientação da Dra. Cristiana Simão Seixas, para obtenção do Título de Doutora em Ambiente e Sociedade, na área de concentração Aspectos Biológicos de Sustentabilidade e Conservação.

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida pela aluna Luciana Gomes de Araujo, orientada pela Dra. Cristiana Simão Seixas e aprovada no dia 11 de dezembro de 2014.

Campinas
2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

Ar15p

Araujo, Luciana Gomes de, 1970-
A pesca costeira artesanal de Paraty, RJ : uma análise multiescalar sob o enfoque da cogestão de recursos comuns / Luciana Gomes de Araujo. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Cristiana Simão Seixas.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Pesca artesanal. 2. Participação social. I. Seixas, Cristiana Simão. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Small-scale fisheries in Paraty, Brazil : a multiscale analysis under the commons co-management approach
Palavras-chave em inglês:
Small-scale fisheries
Social participation
Área de concentração: Aspectos Biológicos de Sustentabilidade e Conservação
Titulação: Doutora em Ambiente e Sociedade
Banca examinadora:
Cristiana Simão Seixas [Orientador]
Célia Regina Tomiko Futemma
Cristina Adams
José Milton Andriguetto Filho
Rodrigo Pereira Medeiros
Data de defesa: 11-12-2014
Programa de Pós-Graduação: Ambiente e Sociedade

iv

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (IFCH)
NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS AMBIENTAIS (NEPAM)
PROGRAMA DE DOUTORADO EM AMBIENTE E SOCIEDADE

LUCIANA GOMES DE ARAUJO

A pesca costeira artesanal de Paraty, RJ: uma análise multiescalar sob o enfoque da cogestão de recursos comuns

Tese de Doutorado apresentada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais e ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/NEPAM/UNICAMP), na área de concentração "Aspectos Biológicos de Sustentabilidade e Conservação", sob orientação da Dra. Cristiana Simão Seixas, para obtenção do Título de Doutora em Ambiente e Sociedade.

Este exemplar corresponde à redação final defendida e aprovada em 11/12/2014.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Cristiana Simão Seixas (orientadora)

Profa. Dra. Célia Regina Tomiko Futemma

Profa. Dra. Cristina Adams

Prof. Dr. José Milton Andriguetto Filho

Prof. Dr. Rodrigo Pereira Medeiros

Profa. Dra. Cláudia Regina dos Santos (suplente)

Profa. Dra. Juliana Sampaio Farinaci (suplente)

Prof. Dr. Thiago Zagonel Serafini (suplente)

Campinas, dezembro de 2014.

RESUMO

Esta tese trata da análise institucional da pesca artesanal de Paraty, baseada na abordagem da cogestão de recursos naturais de uso comum. Os objetivos da tese incluem: (i) análise da legislação que influencia a pesca artesanal em Paraty; (ii) análise de *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty com enfoque nas interações entre governo e pescadores, oportunidades de parcerias e relações de poder; (iii) análise da proposta de implantação dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, com base em fatores que orientam sistemas de cogestão e; (iv) avaliação da participação de pescadores e representantes de organizações comunitárias de Trindade em dois Conselhos Consultivos de Áreas Protegidas em Paraty. Os resultados mostram que o sistema institucional que influencia a gestão da pesca é complexo, incluindo legislações de pesca, de Unidades de Conservação e de populações tradicionais. Esse sistema inclui espaços institucionalizados que permitem a construção de diálogos para a gestão colaborativa da pesca, como os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. A atual gestão da pesca artesanal está baseada em um sistema centralizado por *stakeholders* do governo federal – MPA, ICMBio e IBAMA. As arenas socias da pesca são protagonizadas por esses *stakeholders* e pescadores, que têm pouco poder de influência sobre a gestão. As parcerias e lideranças existentes estão representadas por organizações não governamentais e pelo poder legislativo municipal, no entanto há a necessidade de desenvolvimento de organizações-ponte e redes de trabalho. A proposição dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande não teve continuidade após 2012, mas deixou lições como o desafio de envolver os pescadores, a criação de arenas deliberativas para a pesca e o planejamento de processos de cogestão a longo prazo. Os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação são importantes espaços de negociação do tema da pesca, mas com inúmeros desafios à participação efetiva das representações da pesca e das comunidades tradicionais, em tomada de decisões. O desenvolvimento de processos mais participativos na gestão da pesca de Paraty requer que os direitos de acesso aos territórios de pesca pelos pescadores artesanais sejam claramente definidos e garantidos por instituições formais. Diversas ações são necessárias para transformar o atual modelo centralizado de gestão da pesca em processos colaborativos de gestão, entre elas o apoio e compromisso das agências do governo (municipal, estadual e federal) envolvidas com a pesca, a capacitação para a cogestão e o fortalecimento de lideranças e organizações locais que representam os interesses da pesca artesanal.

ABSTRACT

This thesis is about the institutional analysis of small scale fisheries in Paraty, based on commons co-management approach. The objectives of the thesis include the analysis of: (i) the legislation concerning small scale fisheries; (ii) stakeholders, focusing on the interactions between government and fishers, partnerships opportunities and power relations; (iii) the implementation of the Fishing Agreements of Ilha Grande Bay, based on factors that guide co-management systems and; (iv) the participation of fishers and community-based organizations representatives in two Advisory Councils of Protected Areas. Results show that the institutional system which influences fisheries management is complex, including institutions regarding fisheries, protected areas and traditional people. This system includes institutionalized arenas which allow negotiations for collaborative management, such as the Advisory Councils of Protected Areas. The current management of small scale fisheries is centralized by federal government represented by the Fisheries Ministry and the two federal Environmental Agencies – ICMBio and IBAMA. The existing partnerships and leaderships are represented by non-governmental organizations and by the municipal legislative power, however, there is a need for the development of bridging organizations and networks. The proposition of the Fishing Agreements of Ilha Grande Bay did not have a continuation after 2012, but has left lessons such as the challenge for fishers' involvement, the establishment of deliberative arenas and the planning of co-management processes in the long run. The Advisory Councils of Protected Areas are important arenas for fisheries negotiation, although they are faced by many challenges to achieve the effective participation of fisheries representatives and traditional communities in decision making. The development of more participative processes linked to fisheries management in Paraty requires that the rights to fishing territories by the artisanal fishers are clearly defined and guaranteed by formal institutions. Several actions will be necessary to transform the current centralized management system in collaborative management processes, among which the support and commitment of the governmental agencies (municipal, state and federal) related to fisheries, capacity building for co-management and strengthening of local leaderships and organizations which represent the interests of small scale fisheries.

SUMÁRIO

Resumo vii
Abstract ix
Lista de ilustrações xxv
Lista de tabelas xxvii
Lista de quadros xxix
Lista de abreviaturas e siglas xxxi

Introdução 1
A problemática da pesquisa 1
Objetivos de pesquisa 6
Pesca artesanal: uma contextualização 10
Área de estudo: Paraty 17
Métodos de pesquisa 22
Estrutura da tese 27

Capítulo 1. A Teoria dos Comuns e abordagem de cogestão de recursos naturais de uso comum: construindo um arcabouço analítico 29
1.1. A Teoria dos Comuns 29
1.2. Cogestão de recursos naturais comuns 34
1.3. Construindo um arcabouço analítico 38
1.3.1. Sistema socioecológico 40
1.3.2. Arenas sociais 43
1.3.3. Escala 46
1.3.4. Instituições 50
1.3.5. Populações tradicionais ou comunidades tradicionais 52
1.3.6. Comunidade 54

Capítulo 2 – A pesca artesanal de Paraty e seu contexto institucional 57
2.1. Introdução 57
2.2. Um panorama da complexidade: a pesca artesanal costeira de Paraty 60
2.2.1. Problemas relativos à pesca artesanal de Paraty 65
2.3. Instituições que influenciam a pesca artesanal de Paraty 70
2.3.1. Instituições de pesca: políticas, leis, instruções normativas e portarias 71
2.3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) 78
2.3.3. Instituições formais que asseguram os direitos das populações tradicionais no Brasil 82
2.4. Instrumentos de ordenamento territorial em Paraty: Unidades de Conservação, Plano Diretor Municipal e Agenda 21 84
2.4.1 Unidades de Conservação em Paraty e o Mosaico Bocaina 85
2.4.1.1. Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu 86
2.4.1.2. Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios 86
2.4.1.3. Parque Nacional (PARNA) da Serra da Bocaina 88
2.4.1.4. Mosaico Bocaina 88
2.4.2. O Plano Diretor Municipal de Paraty 89
2.4.3 Agenda 21 de Paraty 91
2.5. Espaços institucionalizados para o diálogo e a negociação da gestão da pesca em Paraty 92

2.6. Considerações Finais 94

Capítulo 3: *Stakeholders* da pesca de Paraty: a relação entre pescadores e governo e o papel de parcerias e lideranças 99
3.1. Introdução 99
3.2. Objetivos 103
3.3. Métodos 104
3.4. Resultados 106
3.4.1. Principais *stakeholders* da pesca em Paraty 106
3.4.2. Interações entre os *stakeholders* 120
3.4.3. O poder nas relações entre os *stakeholders* 134
3.5. Discussão 138
3.6. Conclusões 148

Capítulo 4 – A Proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty 151
4.1. Introdução 151
4.2. Métodos 153
4.3. Os Acordos de Pesca na Amazônia 154
4.4. A Instrução Normativa 29 de 31 de dezembro de 2002 157
4.5. Da proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande às Diretrizes para a gestão da pesca artesanal na Baía da Ilha Grande 158
4.6. Discussão 169
4.6.1. A origem da proposta dos AP-BIG 169
4.6.2. A descontinuidade dos AP-BIG 171

Capítulo 5 – Condições para a gestão colaborativa da pesca artesanal de Paraty: a proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande 175
5.1. Introdução 175
5.2. Objetivos e perguntas norteadoras 182
5.3. Métodos 183
5.3.1. Coleta de dados 183
5.3.2. Análise dos dados 185
5.4. Resultados e discussão 185
5.4.1. Avaliação de condições chave para a implementação dos Acordos de Pesca de Paraty 185
5.4.1.1. Existência de legislação favorável 185
5.4.1.2. Existência de liderança empreendedora 189
5.4.1.3. Clareza na comunicação sobre a proposta dos Acordos de Pesca 191
5.4.1.4. Clareza sobre os recursos disponíveis para o processo 195
5.4.1.5. Participação e representação 198
5.4.2. Continuidade e balanço da Proposta dos Acordos de Pesca 201
5.5. Conclusões 204

Capítulo 6 – A Participação da Comunidade de Trindade nos Conselhos Consultivos do Parque Nacional da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina 209
6.1. Introdução 209
6.2. Objetivos 211
6.3. Métodos 212
6.4. Área e contexto de pesquisa 214

6.4.1. A pesca 214
6.4.2. O conflito com o Parque 216
6.4.3. O diagnóstico de sustentabilidade da pesca artesanal de Trindade 218
6.5. Resultados 219
6.5.1. Os Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação 219
6.5.1.1. Aspectos legais dos Conselhos Consultivos 219
6.5.1.2. Caracterização dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e do Mosaico Bocaina (CC-MB) 221
6.5.2. As reuniões dos Conselhos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e do Mosaico Bocaina (CC-MB) 227
6.5.2.1. As reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB): um olhar sobre as atas 228
6.5.2.2. As reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (CC-MB): um olhar sobre as atas 233
6.5.2.3. Interações entre *stakeholders* 240
6.5.3. O diagnóstico de sustentabilidade da pesca de Trindade: uma morte anunciada 244
6.6. Discussão 251
6.7. Conclusões 255

Capítulo 7. Fragmentação de Processos na Gestão da pesca artesanal de Paraty: um desafio de escala 257
7.1. O Sistema socioecológico da pesca artesanal de Paraty e suas escalas 258
7.2. A fragmentação da gestão da pesca artesanal de Paraty 259
7.3. Da fragmentação à integração de processos de gestão 261
7.3.1. Fortalecimento dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação 264
7.3.2. Alinhamento de políticas e legislações entre MPA, IBAMA e ICMbio 265
7.3.3. Fortalecimento de grupos e organizações locais de pescadores artesanais 267
7.3.4. Adoção de instrumentos institucionais adequados ao problema no nível local 268
7.3.5. Adoção de princípios que guiam sistemas de cogestão de recursos naturais comuns 269

Conclusões Finais 273
Contribuições teóricas e aplicadas desta tese 282

Bibliografia 287

Apêndice 1 319
Apêndice 2 321
Apêndice 3 329
Apêndice 4 331
Apêndice 5 333
Apêndice 6 337
Apêndice 7 339
Apêndice 8 341
Anexo 1 343
Anexo 2 347

Dedico esta tese à minha querida filha Helena, fonte de amor, inspiração e aprendizado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe Tereza, que vem me apoiando verdadeiramente ao longo da minha vida. Em segundo lugar, à minha orientadora Cristiana Simão Seixas, pela oportunidade que me deu para eu encontrar um caminho profissional motivador. Cristiana representa muito mais que uma orientadora no meu processo de doutorado, ela foi uma guardiã quando precisei tomar uma decisão sobre meus rumos profissionais. Sou imensamente grata à sua coragem para me questionar na hora certa. Eu sou grata às oportunidades de desenvolvimento acadêmico que tive com Cristiana, que foram além do meu projeto de pesquisa, com intercâmbios com pesquisadores e colegas do Brasil e do exterior, com ações criativas na área de extensão e por me ensinar a trabalhar em rede. Agradeço a confiança, a paciência e o perdão nos momentos de discussões acaloradas. Devo parte do meu amadurecimento profissional a ela.

Ao Dr. Fikret Berkes pelas longas conversas de orientação em Paraty, Campinas e Winnipeg. Sou grata por ter aprendido com sua experiência e por ele ter me recebido como estudante visitante na Universidade de Manitoba.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida a mim. Ao International Development Research Centre (IDRC), por meio do Projeto IDRC/UNICAMP *Community-Based Resource Management and Food Security in Coastal Brazil* (2010-2014), pela bolsa e diárias de campo concedidas a mim. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do Projeto *"Gestão Integrada e Compartilhada de Territórios Marinho-Costeiros: Implicações para a Pesca Artesanal e para a Conservação da Biodiversidade"* (Programa CAPES Ciências do Mar, edital MCT/CAPES 09/2009), pelo auxílio financeiro para a participação de reuniões científicas. Ao FAEPEX/UNICAMP pelo financiamento do Projeto de Extensão *Núcleos de aprendizagem comunitária em conservação e desenvolvimento integrados* (PEC 2011-Convênio 519.292). Ao FAEPEX/UNICAMP e ao Programa

de Doutorado em Ambiente e Sociedade pelo auxílio financeiro para a participação em eventos acadêmicos.

Agradeço aos funcionários do NEPAM, em especial ao Waldinei, Neusa, Fátima, Débora, Fabrício e Gilmar.

Aos professores Leila da Costa Ferreira, Lúcia da Costa Ferreira, Carlos Joly, Patrick McConney, Bernard Pecqueur, Cristiana Simão Seixas, Thomas Michael Lewinsohn e Simone Aparecida Vieira pelas aulas ao longo do doutorado.

Aos colegas e pesquisadores dos projetos *"Community-Based Resource Management and Food Security in Coastal Brazil"* (IDRC/UNICAMP) e *Gestão Integrada e Compartilhada de Territórios Marinho-Costeiros: Implicações para a Pesca Artesanal e para a Conservação da Biodiversidade* (Programa CAPES Ciências do Mar, edital MCT/CAPES 09/2009) com quem tive a oportunidade de fazer riquíssimas trocas e discussões sobre minha pesquisa. Agradeço especialmente ao Professor Paulo Freire Vieira e Professora Daniela Kalikoski.

Sou grata ao Dr. Fábio de Castro pelas conversas sobre meu projeto de pesquisa e pelos comentários e críticas no exame de qualificação. À Dra. Célia Futemma pelos comentários e questionamentos no exame de qualificação e na avaliação da versão provisória da tese ("pré-banca"). Agradeço à Celia também pelas conversas no NEPAM, que sempre me fizeram lembrar as qualidades que tenho para o trabalho. Ao Professor José Milton Andriguetto Filho pelos ótimos questionamentos que fez na avaliação da versão provisória da tese ("pré-banca").

Aos meus queridos colegas e amigos Deborah, Juliana, Leopoldo, Luziana, Micaela, Natália, Paula, Rafael e Rodrigo pela leitura, correção e crítica dos capítulos da tese. Os seus comentários possibilitaram outros olhares sobre o meu trabalho. Agradeço a boa vontade e a confiança. À Juliana agradeço a ajuda com as figuras, tabelas e dúvidas ao telefone.

Agradeço as conversas tão especiais que tive ao longo do doutorado com colegas-amigos do NEPAM e da Universidade de Manitoba. Essas conversas foram além de nossas pesquisas e ajudaram a organizar outros campos da vida. Sou muito grata à Micaela, Deborah, Juliana, Luziana, Natália, Jorge, Erika, Julián, Débora Peterson, Rodrigo, Marina, Sátya e Du. A todos os colegas de pesquisa que compartilharam cervejas e boas conversas nos bares de Barão Geraldo.

Ao tão querido Grupo de Pesquisa *CGCommons*. Agradeço à Cristiana por liderar e segurar "todas as ondas" desse grupo junto com Juliana. Sou grata pelo convívio com todos os meus colegas. Todos! Eu me sinto privilegiada e sortuda por estar ligada a um grupo feito de pessoas tão bacanas! Além do convívio, a troca de experiências, o acompanhamento das pesquisas dos colegas e as visitas de pesquisadores e professores foram de grande contribuição para o meu aprendizado acadêmico.

Ao grupo que se formou para o Projeto de extensão *Núcleos de aprendizagem comunitária em conservação e desenvolvimento integrados* em Trindade/Paraty e Catuçaba/São Luis do Paraitinga. Sou grata pela confiança de todos, mas particularmente a de Cristiana, quando entrei no grupo. Da mesma forma, agradeço sua compreensão quando decidi me desligar do grupo. Esse projeto representou um exercício de criatividade, liberdade e reconhecimento de limites.

À Cristiana Seixas, Fábio de Castro, Fernanda Piccolo, Marina Vieira e Micaela Trimble pela experiência de escrever coletivamente.

Ao meu amigo de infância e par nas quadrilhas de festas juninas escolares, Adriano Pires de Campos, pelas correções da língua portuguesa. Seguimos uma tradição. O pai do Adriano corrigiu a tese de doutorado de meu pai. E Adriano, a minha.

Agradeço o convívio com meus colegas de turma: Luziana, Satya, Paulinha, Jorge, Beto, Igor, Bruno e Emanuel. Embora breve, nosso convívio em 2009 foi uma delícia! E deixa saudade.

Agradeço muito às pessoas de Paraty, especialmente de Trindade por sempre me receberem bem em suas casas e comundidades. Sou especialmente grata ao Robson, Guadalupe, Doka, Sr. Dário, Leila, Humberto e Iaiá. Trindadeiros, obrigada pelo convívio e pelos ensinamentos! Faço um agradecimento especial aos barqueiros e pescadores da Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade que foram meus dedicados alunos em 2014, junto com Deborah Prado, Natália Bahia e Erika Bockstael.

Ao Programa Germinar e Bárbara por ter me mostrado o caminho da facilitação de processos e a Antroposofia. Hoje, carrego os ensinamentos da facilitação por onde ando e sou um pouco mais feliz por ter descoberto essa qualidade em mim.

À minha queridíssima irmã Cláudia pelas conversas profundas sobre a vida acadêmica e outras tantas. A visão que temos em comum sobre a Universidade me fortalece.

Ao longo desses anos de doutorado fiz amigas dentro e fora da UNICAMP que são como irmãs e comadres. Minha vida seria bem sem graça sem elas. Todas, cada uma do seu jeito, foram importantes no dia a dia do meu doutorado. Juliana Filette, Luziana e Bárbara, amigas já desde antes do doutorado. Silene, Cristina e Elis, que conheci no Programa Germinar e se tornaram queridas irmãs. Juliana Farinaci, Deborah, Natália, Marina, Cristiana, Micaela, Débora e Erika, amigas desse mundão acadêmico. Queridas, como diz minha filha Helena: “BFF: Best friends forever!”.

O sonho tem início com um mestre que acredita em ti, que te puxa, te empurra e te conduz ao próximo degrau, às vezes te aguilhoando com uma vara pontiaguda chamada "verdade". (Dan Rather)

Eu seria uma pessoa pobre se não fosse capaz de produzir histórias, de fazer da minha própria vida uma narrativa que posso emendar, apagar e enfeitar. (Mia Couto)

Com este canto te chamo, porque dependo de ti.

Quero encontrar um diamante, sei que ele existe e onde está.

Não me acanho de pedir ajuda: sei que sozinho nunca vou poder achar.

Mas, desde logo, advirto: para repartir com todos.

Traz a ternura que escondes machucada no teu peito.

Eu levo um resto de infância que meu coração guardou.

Vamos precisar de fachos para as veredas da noite que oculta e, às vezes, defende o diamante.

Vamos juntos.

Traz toda a luz que tiveres, não te esqueças do arco-íris que escondeste no porão.

Eu ponho a minha poronga, de uso na selva,

É uma luz que se aconchega na sombra.

Não vale desanimar nem preferir os atalhos sedutores que nos perdem para chegar mais depressa.

Vamos achar o diamante para repartir com todos.

Mesmo com quem não quis vir ajudar, farto de sonho.

Com quem preferiu ficar sozinho, bordando de ouro o seu umbigo engelhado.

Mesmo com quem se fez cego ou se encolheu na vergonha de aparecer procurando.

Com quem foi indiferente e zombou das nossas mãos infatigadas na busca,

Mas também com quem tem medo do diamante e seu poder,

E até com quem desconfia que ele exista mesmo.

E existe:

O diamante se constrói quando o procuramos juntos no meio da nossa vida

E cresce, límpido, cresce, na intenção de repartir o que chamamos de amor.

(Para Repartir com todos, Thiago de Mello)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura i	Área de estudo: município de Paraty, localizado na Baía da Ilha Grande, estado do Rio de Janeiro. A comunidade de Trindade está na divisa de Paraty com o estado de São Paulo	17
Figura 1.1	Arcabouço analítico proposto para analisar a gestão da pesca artesanal de Paraty. Os eixos cartesianos representam as escalas espacial e sociopolítica e o recorte temporal da pesquisa. Stakeholders da pesca artesanal e instituições que inlfuenciam a pesca interagem em arenas sociais do sistema socioecológico da pesca artesanal	38
Figura 1.2	Arcabouço analítico usado para analisar a ligação entre sistemas sociais e ecológicos (Fonte: Berkes e Folke 1998: 15)	41
Figura 1.3	A arena de ação como nível focal do Arcabouço Teórico de Análise e Desenvolvimento Institucional (Adaptado de Ostrom 2005)	43
Figura 1.4	Esquema de ilustração de interações entre níveis de uma escala, entre escalas e de múltiplos níveis e escalas (Fonte: Cash *et al*. 2006)	46
Figura 2.1	Instituições federais que influenciam a gestão da pesca artesanal de Paraty, no nível local. Elas incluem políticas, leis, instruções normativas e portarias diretamente ligadas à pesca ou relacionadas às Unidades de Conservação e populações tradicionais	69
Figura 3.1	Interações entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty em arenas sociais que trataram do tema da pesca artesanal de Paraty e Unidades de Conservação (entre 2009 e 2011), considerando no nível local de uma escala sociopolítica, a comunidade de Trindade	118
Figura 3.2	Transição da situação atual de gestão da pesca em Paraty, com decisões centralizadas no governo federal, para um modelo de gestão com decisões tomadas coletivamente entre governo, pescadores e ONGs, próximas do nível de implementação da ação. Figura adaptada de Young (2002) e Berkes (2009b)	140
Figura 4.1	Linha do tempo da proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty, de acordo com os principais fatos que marcaram a construção deste processo e stakeholders que mais contribuíram para as ações desenvolvidas entre 2009 e 2012	156
Figura 6.1	(a) Localização de Trindade no município de Paraty e da Baía do Caixa D'Aço. (b) Baía do Caixa D'Aço, Vila de Trindade e a Rodovia BR-101 que dá acesso a Trindade. A linha amarela representa a divisa entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo	209
Figura 7.1	Processos de gestão que influenciam a pesca artesanal de Paraty. O eixo horizontal representa a área de atuação dos processos, do nível das comunidades (Trindade e Tarituba) à Baía da Ilha Grande. O eixo vertical representa a jurisdição das organizações que lideram os processos	252
Figura 7.2	Caminho de construção para um sistema de gestão integrado da pesca artesanal de Paraty considerando as possibilidades de ação e recursos necessários para a integração	258

LISTA DE TABELAS

Tabela i	Resumo de definições de pesca de pequena escala a partir de análise realizada em 140 países (adaptado de Chuenpagdee *et al*. 2006: 10)	12
Tabela 2.1	Petrechos e técnicas de pesca empregadas nas comunidades de Paraty (adaptado de Begossi *et al*. 2009: 92-93)	60
Tabela 2.2	Tipos de legislações que restringem a pesca, critérios e espécies-alvo, com aplicação na região de Paraty (baseado em IBIO sem data)	73
Tabela 2.3	Unidades de Conservação situadas na área do município de Paraty, sob jurisdição do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio)	83
Tabela 2.4	Caracterização das arenas institucionalizadas que tratam diretamente ou indiretamente da gestão da pesca artesanal de Paraty. CC: Conselho Consultivo; CT: Câmara Temática	91
Tabela 3.1	Principais *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty, temas de interesse em relação à pesca artesanal, jurisdição a que pertencem, recursos ou capacidades disponíveis para a gestão da pesca e benefícios sobre os recursos pesqueiros	104
Tabela 3.2	Funções desempenhadas nas parcerias identificadas entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty	126
Tabela 3.3	Poder dos principais *stakeholders* da pesca que se relacionam com os pescadores da comunidade de Trindade para influenciar as decisões sobre a pesca artesanal. A medida de poder está baseada em seis fatores: conhecimento sobre os recursos pesqueiros e seu ecossistema; autoridade para tomar decisões sobre a gestão da pesca; acesso a recursos financeiros e humanos para a gestão da pesca; conhecimento sobre a legislação de pesca vigente em Paraty; representação nas arenas de pesca e; capacidade de estabelecer parcerias. 0= nenhum; 1= pouco; 2= razoável; 3= muito. A última coluna da tabela representa uma somatória das colunas anteriores, fornecendo uma medida de poder dos *stakeholders*.	133
Tabela 3.4	Fatores que dificultam o desenvolvimento das funções de organizações-ponte e ações e estratégias para superar essas dificuldades, de acordo com a realidade de conexão entre os stakeholders da pesca artesanal de Paraty (baseado em Olsson et al. 2007)	142
Tabela 5.1	Dados das reuniões observadas entre novembro de 2009 e novembro de 2010 em Paraty e Angra dos Reis, com pautas relacionadas à proposta de construção dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (AP-BIG)	179

Tabela 5.2	Aspectos positivos e negativos da proposta dos Acordos de Pesca em Paraty, de acordo com condições que favorecem a implementação de sistemas de cogestão da pesca	198
Tabela 6.1	Avaliação dos diplomas legais (Portaria de Criação e Regimento Interno) dos Conselhos do Mosaico Bocaina e PARNA da Serra da Bocaina, baseada nos critérios de avaliação de procedimentos de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000)	219
Tabela 6.2	Local, data, tipo e principais pontos de pauta das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina, realizadas no período entre 2010 e 2011	222
Tabela 6.3	Local, data, tipo das reuniões e principais pontos de pauta das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina realizadas em 2010 e 2011	228
Tabela 6.4	Avaliação do PFMB-Práticas Sustentáveis de acordo com critérios de avaliação de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000). Os aspectos avaliados incluem somente aqueles que afetam a relação entre a comunidade de Trindade e o PARNA da Serra da Bocaina	240

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Os oito princípios associados a instituições robustas capazes de obter sucesso na gestão de recursos comuns por comunidades de usuários (Ostrom 1990)	31
Quadro 2.1	Problemas relacionados à atividade de pesca artesanal, citados por pescadores de Paraty (baseado em Begossi *et al*. 2009, MPA 2010 e Lianza 2011)	64
Quadro 2.2	Soluções para os problemas identificados na atividade de pesca artesanal, citados por pescadores de Paraty (baseado em Begossi *et al*. 2009, MPA 2010 e Lianza 2011)	66
Quadro 3.1	Atuação do Vereador da Pesca de Paraty como liderança nos processos dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (2009-2012) e no Termo de Compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores de Tarituba (2012- em andamento)	130
Quadro 4.1	. Caracterização geral dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty, durante o período entre 2009 e 2012	158
Quadro 4.2	Descrição geral do Projeto Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande (Projeto GPESCA)	160
Quadro 5.1	Condições-chave ou fatores que influenciam o desenvolvimento de processos de cogestão de recursos naturais comuns. Em negrito encontram-se as condições relevantes em fase de pré-implementação de sistemas de cogestão	172
Quadro 6.1	Organizações da sociedade civil que representam interesses de comunidades caiçaras e de pescadores de Trindade, com assento nos Conselhos do Mosaico Bocaina e PARNA da Serra da Bocaina. As organizações em negrito estão diretamente em contato com os pescadores de Trindade	218
Quadro 6.2	Temas de votação, envolvimento, demandas de conselheiros e avaliação das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina (2010-2011)	224
Quadro 6.3	Demandas e participação dos conselheiros nas reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, entre 2010 e 2011	230

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAT	Associação de Barqueiros e Pescadores de Trindade
AMAPAR	Associação de Maricultores de Paraty
AMOT	Associação de Moradores de Trindade
APA	Área de Proteção Ambiental
AP-BIG	Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande
APs	Áreas Protegidas
AQUILERJ	Associação dos Quilombos do Estado do Rio de Janeiro
AS	Análise de *stakeholders*
BIG	Baía da Ilha Grande
CC-MB	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina
CC-PNSB	Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina
CDB	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CGCommons	Grupo de Pesquisa em *Conservação e Gestão Participativa de Recursos de Uso Comum*
CNPT	Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPGs	Comitês Permanentes de Gestão
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESEC	Estação Ecológica
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIFO	Instituto para a Pesca e Segurança Alimentar
FIPERJ	Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro
Fórum DLIS	Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
GESPE	Grupo Executivo do Setor Pesqueiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBIO	Instituto Bio-Atlântica
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPHAN	Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOVE	Movimento Verde
MPA	Ministério da Pesca e Aqüicultura
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não governamentais
PARNA	Parque Nacional
PGI-BIG	Projeto de Gestão Integrada dos Ecossistemas da Baía da Ilha Grande
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais
Projeto GPESCA	Projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande*
PFMB-Práticas Sustentáveis	Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina – Subprojeto Práticas Sustentáveis
REJ	Reserva Ecológica da Joatinga
RGP	Registro Geral da Atividade Pesqueira
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SEDUMA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Paraty
SGC	Sistema de Gestão Compartilhada
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SOLTEC	Núcleo de Solidariedade Técnica
SSE	Sistemas Socioecológicos
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
UCs	Unidades de Conservação
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

INTRODUÇÃO

A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

A necessidade de modelos de gestão capazes de tratar a complexidade da pesca artesanal

A crise ambiental causada pela ação humana abrange praticamente todos os ecossistemas do planeta, atingindo os recursos pesqueiros, florestas e outras formações vegetais, comunidades de animais silvestres, água, ar, terras cultiváveis e clima. A pesca marinha está incluída nessa crise com a redução de grandes estoques pesqueiros, deterioração de ecossistemas e dificuldades de recuperação de populações de peixes e outras espécies marinhas (Pauly *et al*. 2005, Zeller e Pauly 2005, Pauly 2009, Neubauer *et al*. 2013). A pesca artesanal ou de pequena escala[1], responsável por cerca da metade da produção mundial de pescado em ambientes costeiros e continentais, não está protegida dessa crise (Andrew *et al*. 2007, Pauly 2011, FAO 2014). Ela constitui uma ocupação e modo de vida para milhões de pessoas, contribuindo para a segurança alimentar, erradicação da pobreza e utilização sustentável dos recursos pesqueiros de grande parte delas (Chuenpagdee 2011a, Pomeroy e Andrew 2011, FAO 2014).

A pesca de pequena escala enfrenta inúmeros desafios como a marginalização das comunidades de pescadores, sobre-exploração dos recursos pesqueiros e degradação de *habitats* e ecossistemas, gerando situações que requerem modelos de gestão capazes de tratar de tais complexidades. A garantia dos direitos consuetudinários e repartição de benefícios da pesca, mantida por gerações nas comunidades de pescadores, vêm sendo substituídas por sistemas de gestão centralizados em agências governamentais, com pouca participação

[1] Nesta tese pesca artesanal e pesca de pequena escala são tratadas como sinônimos.

dos pescadores em decisões. Juntamente com essa mudança, o desenvolvimento de tecnologias aplicadas à pesca, as transformações demográficas nas áreas ocupadas por comunidades de pescadores e a influência política e econômica de outras atividades econômicas, como o turismo, indústria e energia, afetam as condições atuais da pesca de pequena escala (FAO 2014).

A ciência pesqueira que estuda os aspectos biológicos e ecológicos de populações e comunidades marinhas, com forte influência da Economia, subsidia grande parte de políticas e diretrizes de gestão da pesca marinha em todo mundo (Acheson 2003, Berkes *et al*. 2006). No entanto, as limitações dessa abordagem (Ludwig *et al*. 1993, Berkes *et al*. 2006, Andrew *et al*. 2007, Jentoft e Chuenpagdee 2013) apontam para a necessidade de inclusão de variáveis sociais nas diretrizes e modelos de gestão da pesca, a fim de mover os pescadores e outros *stakeholders* da pesca, da periferia dos processos de gestão para o centro de decisões (Berkes *et al*. 2006, Berkes, 2009a, Pomeroy e Andrew 2011). Os exemplos de casos em que comunidades de pescadores e governo juntos conseguem produzir regras para a exploração dos recursos pesqueiros em níveis sustentáveis mostram um caminho viável para reverter o quadro da crise mundial da pesca (Acheson 2003, Wilson *et al*. 2003, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Chuenpagdee 2011a).

Nesse sentido, há diversos outros modelos de gestão baseados nas abordagens teórico-conceituais da cogestão (Wilson *et al*. 2003, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Berkes *et al*. 2006, Pomeroy e Andrew 2011), cogestão adaptativa (Armitage *et al*. 2009), governança interativa (Kooiman e Bavinck 2005, Bavinck *et al*. 2013), gestão baseada nos ecossistemas (Fanning *et al*. 2011), enfoque ecossistêmico da pesca (FAO 2003, 2004, Garcia *et al*. 2003, Garcia e Cochrane 2004) e a abordagem de sistemas policêntricos (McGinnis e Ostrom 1999, McGinnis 2000, Ostrom 2010a, Nagenda e Ostrom 2012) que podem contribuir para equacionar os problemas da pesca. O presente estudo se baseia

na abordagem teórica da cogestão aplicada à realidade da pesca artesanal costeira no Brasil.

As abordagens acima mencionadas não devem ser tratadas como panaceias para a resolução de problemas e nem como garantias de sucesso, mas servem como instrumentos que auxiliam na avaliação do que um sistema socioecológico necessita para ser manejado (Ostrom 2007, Jentoft e Chuenpagdee 2013). Os problemas relativos à pesca são complexos e devem ser tratados como problemas perversos (*wicked problems*). Rittel e Weber (1973) definem os problemas de planejamento gerencial como sendo perversos e difíceis de serem explicados por algumas razões: (i) não há como entender totalmente a natureza de um problema devido à complexidade de fatores que o constituem, incluindo fatores internos e externos; (ii) as soluções não podem ser categorizadas em certas ou erradas, porém apenas em boas ou más, o que está relacionado à dificuldade de consenso e diversidade de visões e valores; (iii) há incerteza e falta de garantia de solução; (iv) as ações são irreversíveis e as soluções implementadas deixam consequências que não podem ser desfeitas.

Jentoft e Chuenpagdee (2009, 2013) exploram o uso desse conceito na problemática de gestão da pesca por meio da abordagem da governança interativa. Para esses autores, muitos dos problemas da pesca tendem a se perpetuar ou ressurgir e por isso não se pode esperar por soluções definitivas, o que requer mecanismos de gestão que acessem os problemas continuamente, como no caso de problemas ligados à segurança alimentar e saúde ecossistêmica. A persistência desses problemas desafia a efetividade de intervenções políticas lideradas por organizações do governo (Berkes 2008, 2010, Nagendra e Ostrom 2013, Jentoft e Chuenpagdee 2013). Para avançar nessa questão é preciso reconhecer que a complexidade dos problemas está permeada de incertezas e diretamente relacionada a interações institucionais, organizacionais e de processos de gestão em múltiplas escalas (Berkes *et al*. 1998, Berkes 2006, Cash *et al*. 2006, Folke *et al*. 2007). Nesse caso, a adoção de

uma perspectiva mais holística para a gestão da pesca pode contribuir para aumentar as chances de sucesso de gestão (Chuenpagdee *et al*. 2013). A partir daí, os problemas precisam ser nomeados e analisados para a busca por soluções que precisam ser continuamente revisadas para o esclarecimento das limitações de gestão bem como para a identificação de oportunidades (Jentoft e Chuenpagdee 2013). Quanto mais complexo um recurso é, mais complicada é a idealização de arranjos institucionais bem ajustados que consigam compensar a sua sobre-exploração (Nagendra e Ostrom 2012). Essa complexidade demanda sistemas de gestão ou de governança que tenham mecanismos de tomada de decisões que sejam transparentes e flexíveis para atuar em circunstâncias de mudanças e tratar de problemas que persistem (Acheson 2003, Pinkerton 2003, Armitage *et al*. 2009, Jentoft e Chuenpagdee 2009, Bavinck *et al*. 2013).

Diversos aspectos necessitam ser considerados para lidar com a complexidade dos sistemas socioecológicos da pesca artesanal, entre eles destaco a adoção da perspectiva multiescalar na análise dos problemas da pesca e na construção de arranjos institucionais de gestão (Cash e Moser 2000, Gibson *et al*. 2000, Young 2002, 2006, Lebel *et al*. 2005, Berkes 2006, 2007a, 2010, Cash *et al*. 2006, Pinkerton 2003, 2007, Ostrom 2010a, Nagendra e Ostrom 2012). Uma escala pode ser entendida como “cada uma das dimensões espaciais, temporais, quantitativas ou analíticas usadas por cientistas para medir e estudar objetos e processos” (Gibson *et al*. 2000: 219), enquanto os níveis de uma escala se referem às unidades analíticas que se distribuem ao longo de uma escala (Cash *et al*. 2006). As interações escalares podem ocorrer entre escalas (interescalares) ou dentro das escalas entre seus níveis (intraescalares), compondo dinâmicas de interações complexas.

A complexidade em torno da conexão e interação entre níveis de uma escala e entre escalas foi o tema motivador para o desenvolvimento desta pesquisa. A inclusão do olhar sobre a multiplicidade de escalas que influenciam o sistema socioecológico da pesca artesanal e consequentemente os seus

processos de gestão favorece o tratamento de problemas complexos que estão situados em diferentes contextos sociais, políticos e ecológicos, mas estão ligados entre si e conectados por diversas escalas (Berkes 2006, Nagendra e Ostrom 2012, Chuenpagdee e Jentoft 2013). Os sistemas de gestão de recursos naturais de uso comum, como no caso da pesca, que buscam tratar problemas relacionados com a interação de diversas escalas parecem ser mais bem sucedidos na avaliação dos problemas de gestão e na identificação de soluções mais sustentáveis em termos políticos e ecológicos (Cash *et al*. 2006).

O desenvolvimento de pesquisas na área de gestão de recursos comuns aponta diversos caminhos e abordagens interdisciplinares para a discussão dos problemas relacionados à pesca artesanal (Ostrom *et al*. 2002, Wilson *et al*. 2003, Kooiman *et al*. 2005, Berkes *et al*. 2006, Armitage *et al*. 2007a). No entanto, o Brasil ainda está imaturo na adoção dessas abordagens em políticas e programas de gestão da pesca (Rebouças *et al*. 2006, Diegues 2008, Seixas *et al*. 2009a, Vasconcellos *et al*. 2011) e persiste em modelos centralizadores, com pouca conexão entre o nível federal onde as instituições são elaboradas e o nível da ação, onde a pesca é praticada (Diegues 2008, Medeiros 2009, Vasconcellos *et al*. 2011, Azevedo 2012, Seixas e Vieira 2013, Vieira *et al*. em revisão). Nesse sentido, estudos sobre a avaliação de arranjos institucionais, a compreensão da organização comunitária, a análise de escalas e de direitos de acesso e propriedade, e o compartilhamento de conhecimentos baseados em estudos de caso brasileiros podem contribuir para o fortalecimento da construção de processos de cogestão no país (Seixas *et al*. 2009a).

Este estudo trata da gestão da pesca artesanal costeira de Paraty, estado do Rio de Janeiro, cuja problemática está inserida no contexto de crise global da pesca e de desafios de gestão da pesca artesanal na realidade brasileira. Nos últimos dez anos, diversos estudos foram produzidos em Paraty sobre a pesca artesanal praticada pelas comunidades costeiras caiçaras (Begossi 2011, Begossi *et al*. 2011, 2012a, Bittencourt *et al*. 2012, Idrobo e Davidson-Hunt

2012, Mesquita *et al*. 2012, Trimble e Johnson 2012, Lopes *et al*. 2013a); o modo de vida dessas comunidades (Plante e Breton 2005, Hanazaki *et al*. 2013); conflitos entre populações residentes em UCs e órgãos responsáveis pela sua administração (Gomes *et al*. 2004, Abirached *et al*. 2010, Conti e Antunes 2012, Bahia *et al*. 2013); gestão territorial e direitos de populações tradicionais (Abirached 2011, Freitas *et al*. 2013, Freitas 2014) e aspectos ligados à gestão da pesca artesanal de Paraty (Begossi *et al*. 2010, Araujo e Seixas 2012, Begossi *et al*. 2012b, Joventino *et al*. 2013, Lopes *et al*. 2013b, Seixas e Vieira 2013, Araujo *et al*. 2014, Trimble *et al*. 2014, Vieira *et al*. em revisão). Esta tese pretende contribuir com essa literatura já disponível, com a construção de um retrato institucional da pesca artesanal de Paraty, que aponte desafios e oportunidades de desenvolvimento de processos de gestão colaborativa.

A seguir, apresento outras seções que compõem esta Introdução. Primeiro, descrevo o objetivo e perguntas que norteiam esta tese. Segundo, apresento uma conceituação geral do que é a pesca artesanal no mundo e no Brasil. Terceiro, faço a descrição da área de estudo do município de Paraty, e em seguida descrevo os métodos de coleta e análise de dados usados na tese. Por fim, apresento a estrutura dos capítulos da tese.

OBJETIVOS DE PESQUISA

Esta tese tem como objetivo realizar uma análise institucional da pesca artesanal costeira do município de Paraty, estado do Rio de Janeiro, baseada na perspectiva analítica de conexões escalares da gestão de recursos comuns. Com base na abordagem teórica da cogestão de recursos naturais de uso comum, eu busco analisar os desafios de gestão da pesca artesanal de Paraty, na direção do desenvolvimento de um sistema de gestão colaborativo, com princípios assegurados de participação e instituições que estejam ajustadas à realidade local

da pesca. Considerando que o contexto institucional da pesca artesanal de Paraty está integrado a outros níveis das escalas espacial e sociopolítica, eu procuro responder quais são as condições que necessitam ser criadas ou estimuladas para o desenvolvimento de processos de gestão colaborativa da pesca neste município.

Para responder a essa pergunta, eu trato como componentes analíticos: (i) as legislações que regem a pesca artesanal e que favorecem ou limitam a gestão colaborativa da pesca; (ii) as interações horizontais (no mesmo nível) e verticais (entre níveis de uma mesma escala) entre *stakeholders* da pesca; (iii) a participação de pescadores e lideranças comunitárias que representam interesses de pesca na tomada de decisões sobre a gestão da pesca e (iv) a fragmentação de processos de gestão.

Os processos de gestão a que me refiro incluem todas as ações institucionalizadas em arenas sociais que afetam o sistema socioecológico da pesca artesanal de Paraty, como o processo de proposição de Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, feita pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e as ações de gestão de Unidades de Conservação (UCs) que afetam a pesca praticada no interior dessas áreas e que são discutidas no âmbito dos Conselhos Consultivos de UCs, com áreas no município de Paraty.

Desta forma, a discussão sobre o sistema institucional da pesca artesanal de Paraty é construída nesta tese, a partir da análise das (i) instituições de pesca, de Unidades de Conservação e de populações tradicionais que influenciam a atividade pesqueira, (ii) interações entre os *stakeholders* da pesca, (iii) possibilidades de construção de processos de cogestão da pesca em Paraty e (iv) do efeito da fragmentação institucional e organizacional da gestão da pesca artesanal de Paraty.

As perguntas que buscam responder ao objetivo desta tese e que norteiam os objetivos de cada capítulo são:

(a) Em que medida o contexto institucional da pesca favorece ou limita o desenvolvimento de processos de gestão colaborativa da pesca artesanal em Paraty? Este contexto é composto por políticas, leis, normativas, portarias e outras instituições formais diretamente relacionadas à pesca, assim como às Unidades de Conservação que possuem jurisdição sobre a pesca em suas áreas e às populações caiçaras, já que a pesca em Paraty é praticada em grande parte por essas comunidades. (Capítulo 2)

(b) Como as interações entre os *stakeholders* da pesca podem fortalecer os processos institucionais da pesca com vistas a uma gestão colaborativa da pesca artesanal de Paraty? Para responder a essa pergunta, eu busco compreender como os principais *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty interagem entre si na formação de parcerias e como atuam as lideranças da pesca, em conexões horizontais e verticais de uma escala sociopolítica, do nível local ao federal. (Capítulo 3)

(c) Em que medida o processo de proposição dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, em Paraty, pode ser considerado como uma proposta de cogestão? E quais os aspectos desse processo que limitam ou favorecem o desenvolvimento de Acordos de Pesca em Paraty? (Capítulo 4 e 5)

(d) Quais são os fatores que favorecem ou dificultam a participação efetiva de pescadores da comunidade de Trindade e de organizações que representam interesses da pesca e de populações caiçaras no âmbito dos Conselhos Consultivos do Parque Nacional da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina a fim de influenciarem ações de gestão da pesca? (Capítulo 6)

(e) A partir da análise da interação entre as escalas espacial e sociopolítica, como os aspectos de fragmentação e integração entre os processos de gestão da pesca em Paraty condicionam os caminhos de desenvolvimento de um sistema de gestão colaborativo da pesca artesanal? (Capítulo 7)

Esta tese de doutorado está inserida no componente de governança da pesca do Projeto IDRC/UNICAMP *"Community-Based Resource Management and Food Security in Coastal Brazil"* (2010-2014), que é coordenado pela Dra. Alpina Begossi, no Brasil, e pelo Dr. Fikret Berkes, no Canadá. O objetivo do Projeto IDRC/UNICAMP é entender as interações entre as comunidades humanas costeiras e os recursos naturais, a fim de criar subsídios para o desenvolvimento de um sistema de manejo comunitário adaptativo dos recursos naturais, utilizados por pescadores de Paraty, Rio de Janeiro. Esta tese também está inserida no contexto do projeto *"Gestão Integrada e Compartilhada de Territórios Marinho-Costeiros: Implicações para a Pesca Artesanal e para a Conservação da Biodiversidade"*, financiado pelo Programa CAPES Ciências do Mar. (edital MCT/CAPES 09/2009) e coordenado pela orientadora da presente pesquisa.

PESCA ARTESANAL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

O imaginário da pesca pode se estender por diferentes paisagens e culturas, desde a pesca de canoa e jangada, a pesca de lula feita por crianças, jovens e mulheres e a pesca de arrasto de camarão no litoral do Brasil; a pesca de atum em grandes barcos processadores; ou a pesca de bacalhau e crustáceos nos mares do norte. Neste universo de imagens é possível identificar elementos que diferenciam a pesca artesanal da pesca em mar aberto, de grande escala, de caráter industrial. Entre esses elementos, destacam-se as técnicas e tecnologias utilizadas, os subsídios governamentais, o investimento do pescador, o tamanho da embarcação, a propriedade da embarcação ou frota, o tempo de permanência no mar, a mobilidade das embarcações ou frotas, a composição da tripulação, os recursos pesqueiros capturados, o rendimento das pescarias, a lógica e o método de produção (industrial x artesanal), as formas de comercialização, as relações de trabalho, o *status* ocupacional do pescador, os níveis de organização dos pescadores, a integração da pesca à economia nacional e o contexto cultural do pescador (McGoodwin 1990, Berkes *et al*. 2006, Chuenpagdee *et al*. 2006, Sallas *et al*. 2007, Vasconcellos *et al*. 2011).

A pesca artesanal representa uma ocupação, uma fonte de alimento e renda e um modo de vida que reforça a identidade de milhões de pessoas no planeta. Ela está representada por grande diversidade de técnicas, espécies de pescado capturadas e *habitats* e associada a diversos contextos culturais, sociais e institucionais. Segundo o glossário da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (http://www.fao.org/fi/glossary/default.asp; consultado em 14/05/2012) e do livro *A Fishery Manager's Guidebook* (Garcia 2009), a pesca artesanal é definida como uma iniciativa individual ou familiar (em oposição a empreendimentos industriais), geralmente operacionalizada pelo proprietário dos recursos e do capital e com o apoio de familiares, mesmo que as embarcações sejam de propriedade de terceiros. A definição de pesca artesanal não faz referência direta ao tamanho de embarcações, mas carrega em seu

significado a conotação de baixos níveis de tecnologia, mesmo que isso não seja uma regra.

A pesca artesanal contribui para a segurança alimentar[2] de cerca de um bilhão de pessoas com a produção de mais da metade do pescado consumido no planeta (Berkes *et al*. 2006, Chuenpagdee 2011b, Salas *et al*. 2011, Vasconcellos *et al*. 2011). Embora a riqueza financeira gerada pela pesca artesanal não apareça diretamente nas contas nacionais (i.e. PIB), ela abastece uma importante cadeia de trabalho desde a captura do pescado até a sua comercialização ou consumo (Kurien e Willmann, 2009). A pesca artesanal engloba diferentes níveis de organização desde os pescadores individuais e autônomos até pequenas empresas informais e formais. Esse contexto organizacional não é homogêneo em nenhuma região do planeta e por isso essas características de organização merecem muito cuidado na formulação de políticas e estratégias para o desenvolvimento social e institucional da pesca (FAO 2004).

A pesca artesanal, quando computada em número de pescadores, é dominante nos países do hemisfério sul, enquanto na Europa e América do Norte somente cerca de 2% dos pescadores e aquicultores são incluídos nesta categoria (Chuenpagdee 2011c). Em avaliação feita sobre a pesca artesanal em 140 países, Chuenpagdee e colaboradores (2006) mostram que 98 países apresentam definições ou caracterizações sobre a pesca artesanal, sendo que 65% destas definições baseiam-se no tamanho da embarcação como aspecto principal (Tabela i). Outros fatores usados para a caracterização da pesca de pequena escala são as características do motor, tipos de petrechos, distância do continente e profundidade das áreas de pesca. Poucos países fazem referência à natureza da atividade, como sendo uma atividade de subsistência ou comercial.

[2] Segurança alimentar é o estado em que todas as pessoas no nível individual, familiar, nacional, regional e global, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos nutritivos, seguros e em quantidade suficiente para atender as necessidades e preferências de uma dieta alimentar para uma vida ativa e saudável (FAO 1996).

Tabela i. Resumo de definições de pesca marinha de pequena escala a partir de análise realizada em 140 países (adaptado de Chuenpagdee *et al*. 2006: 10).

Características	Definições
Tamanho da embarcação	• entre 5 e 7 m • menor que 10 m • menor que 12 m • menor que 15 m • entre 2 e 24 m
Tonelagem de arqueação bruta (TAB) da embarcação[3]	• menor do que 10 TAB • entre 3 e 50 TAB
Potência do motor	• menor que 60 HP • entre 40 a 74 HP • entre 15 a 400 HP
Tipo de embarcação	• canoa, bote, barco não motorizado, barco de madeira, barco sem cobertura, embarcação tradicional
Técnicas	• extrativismo (coleta), pesca a pé, sem embarcação (*fishing on foot*), arrasto de praia, pequenas redes, linha, mergulho e armadilhas
Distância da costa (continente)	• entre 5 a 9 km • dentro de 13 km • até 22 km
Profundidade	• menor que 10 m • menor que 50 m • menor que 100 m
Natureza da atividade	• de subsistência, de grupos étnicos, tradicional, local, artesanal
Número de tripulantes	• 2 a 3 • 5 a 6
Tempo de viagem	• 2 a 3 horas dos locais de desembarque

[3] "A arqueação bruta (AB) ou tonelagem bruta de arqueação de registro (g*ross tonnage* ou *gross registered tonnage* - GRT) é a expressão do tamanho total de uma embarcação. A arqueação bruta é um parâmetro adimensional e considera volume de todos os espaços internos do navio, também chamada de tonelagem bruta ou tonelagem de arqueação bruta (TAB). A V Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo aprovada pelo Decreto Legislativo nº 74, de 30 de setembro de 1976: 'Art. 10 - Para os fins do presente Artigo entende-se por tonelagem do navio a tonelagem líquida de arqueação acrescida do volume que, em virtude os espaços ocupados pela praça de máquinas, tenha sido deduzido da tonelagem bruta de arqueação para determinar a tonelagem líquida de arqueação'." (No caso de um navio cuja tonelagem não possa ser medida pelas regras normais, deverá ela ser considerada como sendo 40% do peso em toneladas de 2.240 libras de óleo que o navio for capaz de transportar." (Martins, 2007).

O número estimado de pescadores artesanais no Brasil é incerto. Em 2003, o governo federal registrava aproximadamente 269 mil pescadores artesanais da costa e de áreas continentais. Cinco anos depois, Diegues (2008) estimou que no Brasil havia cerca de 600 mil pessoas exercendo o papel de pescadores artesanais. A pesca artesanal costeira no Brasil está presente em comunidades rurais e urbanas e em cidades situadas ao longo de todo o litoral do país.

O pescador artesanal no Brasil pode ser considerado como um extrativista independente, que pesca sozinho ou com pequenas tripulações, dedicando-se à atividade em tempo integral ou parcial. A pesca artesanal constitui um elemento dentro de um conjunto maior de atividades econômicas ligadas ao mar e à terra (p.ex. agricultura e turismo) com componentes comerciais e de subsistência. O pescado geralmente é comercializado no bairro, comunidade ou na sede do município, através de intermediários, embora uma parte da produção possa ser destinada ao próprio consumo e/ou doada a parentes e membros da mesma comunidade. Quanto às formas de organização, a pesca artesanal pode apresentar divisões de trabalho entre parentes, membros de uma comunidade ou de grupos com interesses comuns. Ela está associada à ideia de comunidade de pescadores, comunidades locais e comunidades tradicionais, com organizações e instituições de base local (Diegues 1983, 2008, Vasconcellos *et al*. 2011).

A pesca é parte da cultura local, onde tradições e crenças retratam a atividade e reforçam traços da vida social, econômica e política das pessoas (McGoodwin 1990, Ruddle 2001, Kurien e Willmann 2009). O conhecimento local sobre os recursos pesqueiros e seus *habitats* está intimamente associado à atividade cotidiana da pesca e revela-se com frequência em músicas, provérbios, rituais religiosos, mutirões e festas tradicionais (Marques 2001, Chammy 2011). Ele é empregado também no desenvolvimento e na inovação de técnicas de pesca e petrechos adaptados às condições ecológicas específicas de cada local (Begossi 1998, Berkes 1999). A pesca artesanal, considerada como expressão da

cultura e tradições de comunidades de pescadores, contribui para a coesão e o senso de identidade nessas comunidades, em um mundo contemporâneo (Kurien e Willmann 2009), onde as tradições mesclam-se permanentemente com elementos da modernidade (Berkes *et al*. 2006). A modernização e a globalização adicionam novos componentes às culturas locais e à pesca, como o uso de motores, o acesso à *internet* e a exploração da pesca recreativa, provocando mudanças sociais e econômicas nessas comunidades.

Os problemas relacionados à pesca artesanal possuem dimensões humanas e ecológicas e podem ser considerados complexos, já que são formados por diversos componentes que interagem em diferentes escalas (Charles 2001, Berkes 2009a). Entre esses componentes estão os diversos petrechos, embarcações, espécies capturadas e áreas de pesca (Salas *et al*. 2011). Somam-se ainda a estrutura institucional da pesca, os grandes vetores de mudanças, como a urbanização das zonas costeiras, e as incertezas inerentes à atividade (Charles 2001, Berkes 2009a). As suas peculiaridades geográficas (e.g. pequenas comunidades espalhadas ao longo dos litorais e distância de grandes mercados consumidores), socioeconômicas (e.g. deficiência de educação formal, baixos níveis de renda e dependência sobre um ou poucos intermediários) e políticas (e.g. falta de poder e representatividade) colocam a pesca artesanal numa posição desprivilegiada em relação aos centros de decisão sobre a pesca (Pauly 1997, Béné 2003), tornando a questão ainda mais complexa.

Os problemas que atingem e ameaçam a pesca artesanal no nível global são inúmeros, entre eles estão a:

(i) Modernização da pesca, representada por incentivos e subsídios para a modernização de equipamentos e embarcações, pelo emprego de tecnologias impactantes sobre os recursos e o ecossistema (Chuenpagdee 2011b).

(ii) Divergência sobre os direitos de apropriação do espaço marítimo e de recursos pesqueiros entre pescadores artesanais, governo e outros *stakeholders*, gerando

conflitos no campo das políticas de gestão de recursos naturais (Berkes 2002, Diegues 2008, Berkes 2009a).

(iii) Antagonismo entre políticas conservacionistas e a pesca de pequena escala, como a implantação de áreas protegidas costeiras no Brasil, em áreas de comunidades de pescadores (Diegues 2008).

(iv) Fragilidades socioeconômicas da pesca artesanal, como a discriminação social do pescador e da pesca, a falta de alternativas econômicas em algumas zonas costeiras, o crescimento do turismo e de empreendimentos imobiliários em territórios de comunidades de pescadores, a dependência financeira sobre intermediários, os rendimentos descontínuos e incertos, os mercados com preços flutuantes e os riscos de segurança do trabalho associado à atividade no mar (McGoodwin 1990, Pauly 1997, Chuenpagdee 2011b, 2011c, Salas *et al*., 2011).

(v) Fragilidade ecossistêmica, o que inclui as flutuações naturais de estoques, a sobre-exploração dos recursos pesqueiros, a degradação dos ambientes de pesca, a poluição, a urbanização das zonas costeiras e a construção de mega-infraestruturas, como portos, estaleiros e plataformas de gás e petróleo (McGoodwin 1990, Chuenpagdee 2011b, 2011c, Salas *et al*. 2011).

(vi) Falta de dados quantitativos de capturas e desembarques, além de dados socioeconômicos e ecológicos sobre a pesca artesanal (Chuenpagdee *et al*., 2006, Pauly 2006, Salas *et al*. 2007). Na América Latina, há falta de apoio financeiro para coletar informações de desembarques e falta de programas permanentes e contínuos para monitorar os recursos pesqueiros dos países (Salas *et al*. 2011).

O cenário global da pesca não é muito motivador, os estoques pesqueiros vêm decrescendo, o desenvolvimento de tecnologias em busca de melhores e maiores estoques parece não ter critérios ecológicos e a dificuldade de se desenvolver uma pesca de fato sustentável acompanha a devastação de estoques e ecossistemas marinhos (Pauly 2002). Este cenário de crise pode ser

tratado como uma oportunidade de revisão da governança da pesca com mais atenção à pesca artesanal num contexto social, político e geográfico mais amplo (Kurien e Willmann 2009). Nesse contexto, os governos devem ser responsáveis por fortalecer institucionalmente a pesca artesanal e buscar instrumentos para a resolução de problemas e conflitos (Chuenpagdee 2011b). Pauly (2011) argumenta que para a pesca artesanal se torne a pesca do futuro, é preciso deixar de tratá-la como um problema e passar a considerá-la como parte de uma solução viável para a crise da pesca mundial.

ÁREA DE ESTUDO: PARATY

O município de Paraty está localizado no litoral sul do estado do Rio de Janeiro e faz divisa com o município de Ubatuba ao sul, estado de São Paulo, na comunidade de Trindade e ao norte, com Angra do Reis na comunidade de Tarituba (Figura i). Paraty está situada a 236 km do Rio de Janeiro e a 330 km de São Paulo. O município faz parte da Costa Verde Fluminense, também conhecida como região da Baía da Ilha Grande ou litoral sul-fluminense, onde se situa um dos maiores parques náuticos do país (Benchimol 2004). Paraty faz parte do bioma da Mata Atlântica, sendo que os contrafortes da Serra do Mar mergulham na Baía da Ilha Grande formando um aglomerado de ilhas, com planícies aluvionares, manguezais, praias e costões rochosos (Figueiredo *et al*. 2004).

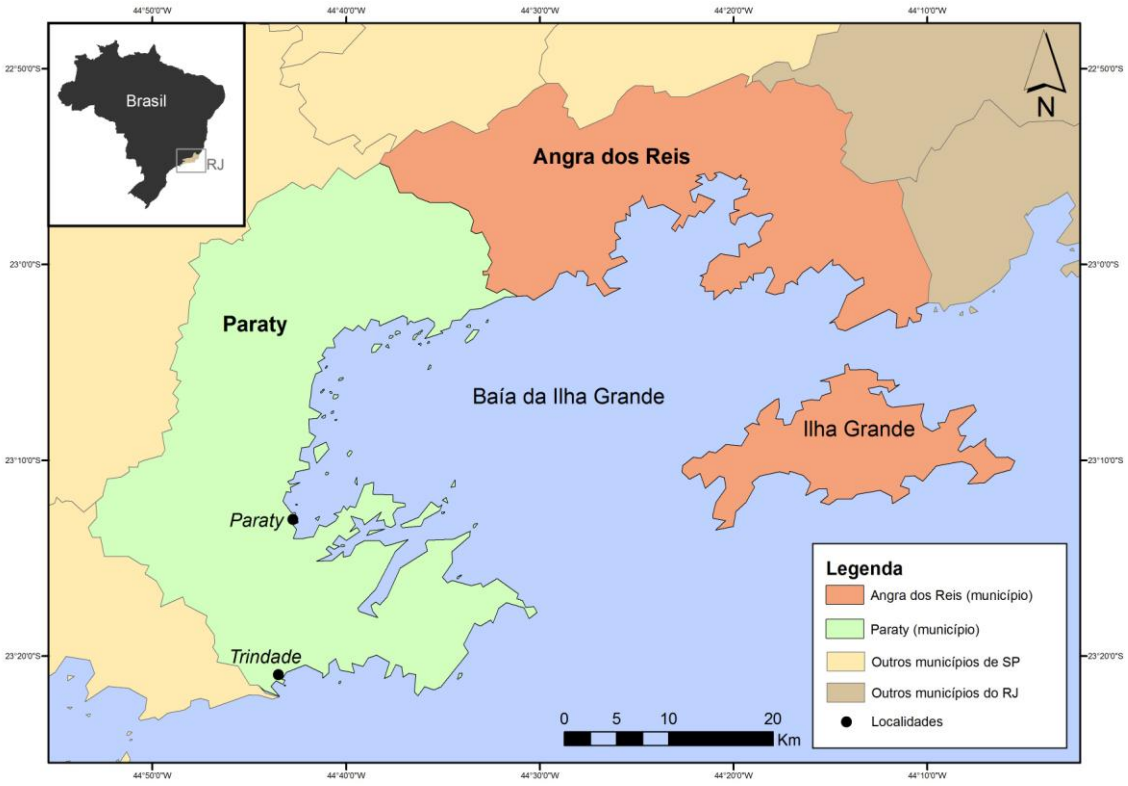


Figura i. Área de estudo: município de Paraty, localizado na Baía da Ilha Grande, estado do Rio de Janeiro. A comunidade de Trindade está na divisa de Paraty com o estado de São Paulo.

Fundada por volta de 1531, Paraty representou no período colonial um ponto de entrada e de passagem obrigatória para o interior do Brasil, recebendo as mercadorias que chegavam da Europa pelo Rio de Janeiro, antes de serem levadas a São Paulo. O porto de Paraty também foi usado para escoar minérios para o Rio de Janeiro e Portugal e receber escravos africanos (Carvalho 2009). Em meados do século XVII, Paraty começou a ganhar destaque no ciclo do ouro (Carvalho 2009) e produção de açúcar e aguardente (Gomes *et al*. 2004, IBGE 2013). Ao substituir o plantio de cana-de-açúcar por café, Paraty começou a ter problemas em sua economia, agravados com o fim da Escravatura, chegando ao século XX esquecida e isolada com cerca de 500 habitantes (Ribas 2003, Carvalho 2009, Silva *et al*. 2009). Somente em 1950, a cidade rompeu seu isolamento com a abertura da estrada de rodagem que liga Paraty à Cunha, no estado de São Paulo (Carvalho 2009).

Até o final da década de 1960, a economia de Paraty estava pautada na agricultura de subsistência, pesca artesanal e pequena produção de aguardente, tendo como fator limitante o acesso a centros urbanos maiores, possível apenas por trilhas espalhadas pela Serra do Mar, pela estrada Paraty-Cunha e pelo mar até Angra dos Reis, Mangaratiba e Santos (Gomes *et al*. 2004, Carvalho 2009). Atualmente a economia do município está fortemente apoiada sobre a atividade do turismo, recebendo visitantes do Brasil e de outras partes do mundo, ao longo de todo o ano (UERJ 2010).

Paraty, como outras cidades da costa entre Santos e Rio de Janeiro, foi imensamente afetada pelo asfaltamento da BR-101, conhecida como Rodovia Rio-Santos, na década de 1970. Essa rodovia concretizou o acesso de Paraty à Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, desencadeando o desenvolvimento do turismo na região juntamente com a construção de terminais de petróleo em São Sebastião e as Usinas Nucleares em Angra dos Reis (Siqueira 1984). Esse desenvolvimento veio fortemente acompanhado da especulação imobiliária, desenvolvimento desordenado do turismo e conflitos

fundiários entre os que vinham das cidades grandes e a população local caiçara, causando a marginalização de centenas de famílias que viviam em suas posses há gerações (Siqueira 1984, Vidal 2004). Um dos casos emblemáticos de conflito por terra se deu na comunidade de Trindade, localizada no extremo sul do município (Lhotte 1982, Siqueira 1984).

Desde a década de 1970, Trindade enfrenta conflitos relacionados ao direito à terra e garantia de seu modo de vida (Siqueira 1984, Plante e Breton 2005). A história de Trindade está intimamente ligada à luta da comunidade sobre o seu território, quando em 1973 uma organização multinacional tentou ocupar a área da comunidade e deslocar seus moradores para fora da área, num processo violento. Com a ajuda de pessoas que frequentavam Trindade, vindas de São Paulo e Rio de Janeiro, e do jurista Dr. Sobral Pinto, os moradores de Trindade acionaram a Justiça e conseguiram reverter essa situação. Em 1982, a comunidade firmou um acordo com essa multinacional garantindo a posse de parte do território de Trindade a seus moradores (Lhotte 1982, Siqueira 1984). Foi nesse contexto que os moradores de Trindade fundaram a Associação de Moradores da Trindade (AMOT).

Esse conflito deixou como herança à comunidade, a coesão social e a capacidade de organização para lidar com problemas coletivos. Com o passar dos anos e com as transformações econômicas oriundas do desenvolvimento do turismo, os conflitos internos à comunidade foram se potencializando juntamente com a desconfiança em relação a *stakeholders* externos, tanto do governo como de universidades e organizações não governamentais (ONGs) (Bahia *et al*. 2013). Atualmente as lideranças mais jovens estão na coordenação das associações locais e participam de diversas arenas que influenciam a vida da comunidade, como os Conselhos Consultivos de UCs com área em Paraty (Conti e Antunes 2012).

Ao longo do século XX, a região de Paraty passou por diversas transformações econômicas, políticas e em sua paisagem, às quais incluem ações

de conservação ambiental, decorrentes da criação e implementação de Unidades de Conservação a partir das décadas de 1970 e 2000 respectivamente (Siqueira 1984, Gomes *et al*. 2004). Uma série de Unidades de Conservação foi criada na região, começando pelo Parque Nacional da Serra da Bocaina e Área Estadual de Lazer de Parati-Mirim na década de 1970, a Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu na década de 1980, a Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios em 1990 e a Reserva Ecológica da Joatinga em 1991 (Silva *et al*. 2009). As Unidades de Conservação mais o Quilombo do Campinho da Independência e as Terras Indígenas guaranis[4] ocupam mais da metade da área do município e congregam vários órgãos ambientais governamentais na região. Essa situação cria uma condição que contribui para a conservação ambiental de Paraty ao mesmo tempo em que favorece a instalação de conflitos entre a população que reside no interior e no entorno dessas áreas e as agências ambientais do governo (Abirached 2011).

A população de Paraty passou de 9.360 habitantes em 1950, para 15.934 em 1970, e atingiu 29.544 em 2000 (Silva *et al*. 2009). De acordo com o censo do IBGE de 2010[5], o município de Paraty tinha em 2009, 37.533 habitantes, sendo 27.689 na zona urbana e 9.844 na zona rural. Ao longo da costa e ilhas de Paraty há cerca de 18 comunidades de pescadores, num total aproximado de 490 pescadores artesanais (Begossi *et al*. 2009). A pesca artesanal está representada em 70% dos domicílios de Paraty amostrados por Hanazaki e colaboradores (2013), sendo a principal atividade em 16% deles[6]. A atividade de pesca em Paraty é realizada em combinação com a agricultura, serviços de turismo,

[4] Terra Indígena Guarani Araponga e Terra Indígena Guarani de Parati-Mirim, ambas homologadas em 1995 e 1996 respectivamente (Disponível em http://www.icmbio.gov.br/cairucu/visitacao/atrativos-culturais.html?start=2. Acessado em 17 de agosto de 2014). Além dessas ainda há as Terras Indígenas Guarani Rio Pequeno e Arandu-Mirim, que estão em processo de identificação por grupos de trabalho instituídos pela FUNAI a partir de 2008 (Disponível em http://www.cpisp.org.br/indios/html/uf.aspx?ID=RJ Acessado em 17 de agosto de 2014).

[5] Disponível em http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=33. Acessado em 17 de abril de 2014.

[6] Hanazaki e colaboradores entrevistaram 350 domicílios de sete comunidades de Paraty (Hanazaki *et al*. 2013).

ocupação de cargos públicos e atividades autônomas, como o serviço de pedreiro na construção civil (Begossi *et al*. 2009, Hanazaki *et al*. 2013). Segundo Hanazaki e colaboradores (2013), a atividade de pesca artesanal em Paraty deve ser considerada parte de uma associação de atividades que compõem o modo de vida caiçara. Esses autores diagnosticaram o crescimento da pesca em larga escala, o desenvolvimento do turismo e as pressões de implementação de Unidades de Conservação na área como os principais fatores de ameaça à manutenção do modo de vida caiçara em Paraty.

A presente pesquisa foi realizada no município de Paraty, porém como trato da questão da gestão da pesca artesanal numa perspectiva de interação entre níveis de uma escala espacial, em alguns casos as análises deste estudo extrapolam a área do município para a Baía da Ilha Grande. Ao tratar de questões locais relacionadas ao nível das comunidades de pescadores de Paraty, meu foco de análise é a comunidade de Trindade[7], no extremo sul do município (Figura i). Esta comunidade foi escolhida por contar com histórico de organização comunitária e existência de organizações de base comunitária e lideranças que participam de processos de gestão ligados à pesca artesanal. Este será o ponto de partida para entender como processos locais de manejo conectam-se ou não com processos originados em outros níveis e como os pescadores desta comunidade transitam pelos diversos níveis de uma escala sociopolítica e espacial de gestão.

[7] Embora Trindade esteja fora dos limites geográficos da Baía da Ilha Grande, os seus moradores identificam a comunidade como sendo parte da Baía.

MÉTODOS DE PESQUISA

A coleta de dados desta pesquisa foi realizada entre o período de 2009 e 2013, sendo que o esforço de coleta de dados foi concentrado no ano de 2010. Os métodos usados estão baseados na abordagem de pesquisa qualitativa, de acordo com Bailey (1987), Coffey e Atkinson (1996), Maxwell (1996), Bernard (2006) e Creswell (2007).

A pesquisa qualitativa se propõe a ser um processo reflexivo que opera em cada estágio de sua execução, de forma que a coleta de dados, a análise de dados, o desenvolvimento conceitual e teórico, a revisão de perguntas de pesquisa e a identificação de pontos frágeis nos dados e análises ocorrem simultaneamente, onde um elemento influencia o outro, numa lógica não linear (Maxwell 1996). Os objetivos da pesquisa qualitativa incluem o entendimento das condições em que indivíduos e grupos atuam e influenciam o contexto com suas ações além da compreensão de processos marcados por eventos e ações. (Maxwell 1996). Nessa perspectiva metodológica, o pesquisador está implicado em expor sua visão de mundo e valores (Creswell 2007).

Para realizar as análises propostas nesta tese utilizei principalmente o método de observação direta de arenas sociais[8], onde o tema da pesca artesanal estava presente, seguida da realização de entrevistas com indivíduos-chave da pesca artesanal de Paraty e o levantamento de dados secundários como forma de complementar e triangular os dados obtidos pela observação direta.

A estratégia metodológica de coleta de dados desta pesquisa está alinhada com os passos sugeridos por Gibson e colaboradores (2001) na definição de pesquisas sobre as dimensões humanas nas mudanças globais. Elas incluem a (i) definição da escala espacial nos estudos, (ii) identificação de processos fundamentais que possam responder às perguntas de pesquisa (e.g. gestão de

[8] "Uma arena social é uma metáfora usada para descrever um lugar simbólico de ações políticas que influenciam decisões coletivas ou políticas" (Renn 1992:181). Este conceito será aprofundado no Capítulo 1 desta tese.

Unidades de Conservação em Paraty) e (iii) análise das relações entre os processos identificados (e.g. gestão de Unidades de Conservação e aplicação de legislação da pesca pelo Ministério da Pesca e Aquicultura).

Coleta de dados

Observação direta

O método de observação direta (Bailey 1987, Denzin e Lincoln 2000, Bernard 2006) foi utilizado em reuniões, oficinas e assembleias com pautas que poderiam tratar da questão da pesca artesanal. Os métodos de observação direta e participante colocam o pesquisador onde a ação dos atores da pesquisa se dá. Eles são os métodos mais apropriados para saber como as pessoas atuam e interagem em um determinado contexto, de tal maneira que possibilita ao pesquisador comparar o que ele observa sobre os atores de sua pesquisa e o que os próprios atores dizem sobre sua atuação quando entrevistados (Bernard 2006).

Iniciei as observações em reuniões da proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em 2009 e a partir dessas reuniões identifiquei outros processos com pautas pertinentes ao tema da pesca. Uma vez constatada a estreita relação entre a problemática da pesca e a gestão de Unidades de Conservação em Paraty, comecei a acompanhar as reuniões dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação. Algumas reuniões e encontros foram identificados por mensagens eletrônicas recebidas de órgãos governamentais ou pelos *blogs* do vereador Luciano Vidal, de Paraty (http://vereadorvidal.blogspot.com) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Paraty (SEDUMA, http://seduma-pmparaty.blogspot.com), como no caso da Agenda 21 de Paraty e Plano Diretor de Paraty. Após esta fase de reconhecimento dos processos, selecionei aqueles mais relevantes aos meus objetivos de pesquisa, sendo que a maioria das reuniões de que participei era pública.

Durante as reuniões, fiz anotações escritas sobre a (i) pauta, (ii) estrutura e coordenação, (iii) número de participantes, (iv) atuação dos *stakeholders* presentes, (v) problemas levantados sobre a pesca artesanal, (vi) aspectos ligados à participação, comunicação, representatividade, confiança, responsabilidade, poder e legitimidade dos participantes, (vii) aspectos ligados às lideranças e parcerias, (viii) sistemas de conhecimento abordados, (ix) legislações que influenciam a pesca e (x) tomada de decisões e encaminhamentos. O Apêndice 1 apresenta a relação de todas as reuniões observadas por mim no período entre 2009 e 2011. Vale ressaltar que fixei residência em Paraty no ano de 2010 para facilitar a coleta de dados desta pesquisa.

Os dados de observação direta, fonte principal de dados desta tese mostram-se potentes para revelar pontos de vista e atitudes dos participantes nas arenas por mim observadas. Esse exercício foi complementado com os dados obtidos em entrevistas. É importante dizer que o exercício da observação direta exige uma atenção contínua do pesquisador para que o material coletado não esteja excessivamente impregnado de valores e pontos de vista do observador. Digo isso, por não acreditar em absoluta neutralidade do observador em seu exercício diante do comportamento de indivíduos que interagem em arenas sociais, mas creio na possibilidade de manter a atenção constante no outro, no objeto de pesquisa, e esvaziar-se de julgamentos, num exercitar de atenção e consciência contínuas. Ainda com relação aos dados de observação direta, sua potência como dado é proporcional ao grau de exigência de tratamento do dado para transformá-lo em dado analisado. Essa dificuldade está ligada à natureza aberta do dado, uma vez que a informação não está enraizada em perguntas, como ocorre em entrevistas. Essa abertura exige do pesquisador um cuidado mais rigoroso da informação no momento de interpretar os dados na etapa de análise.

Entrevistas abertas e semi-estruturadas

As entrevistas foram realizadas entre abril de 2010 e fevereiro de 2013 e consistiram em dois tipos: (i) entrevistas abertas (Bailey 1987, Bernard 2006), realizadas geralmente no início ou final de reuniões em que estive presente como observadora e (ii) entrevistas semi-estruturadas (Bailey 1987, Bernard 2006). As primeiras foram feitas por anotações após a conversa com os entrevistados e incluíram duas lideranças comunitárias da comunidade de Trindade e Ilha do Araujo (pertencentes ao município de Paraty) e um vereador de Paraty. Essas informações foram usadas para complementar os dados de observação direta e das entrevistas semi-estruturadas.

Eu realizei as entrevistas semi-estruturadas com indivíduos-chave dos processos de gestão de Paraty, para levantar dados sobre a proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (MPA e FIPERJ 2009) e o papel dos *stakeholders* na pesca. Após essas entrevistas, realizei outras com analistas ambientais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) sobre questões ligadas à gestão da ESEC Tamoios e PARNA da Serra da Bocaina e a relação dos gestores com pescadores artesanais e lideranças comunitárias de Trindade.

As entrevistas semiestruturadas foram gravadas e realizadas com o Secretário Municipal de Pesca de Paraty, um vereador de Paraty, dois presidentes da Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty, dois chefes de Unidades de Conservação federal com áreas em Paraty (ESEC Tamoios e PARNA da Serra da Bocaina), uma analista ambiental da ESEC Tamoios, o presidente da Associação Comunitária de Moradores da Trindade (AMOT), o presidente da Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT), o presidente da Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR), o presidente da Associação de Moradores da Praia do Sono e uma liderança de pescadores da comunidade de Trindade, num total de 12 entrevistas. Os roteiros de entrevistas utilizados, o

modelo de termo de consentimento informado usado e a relação dos entrevistados encontram-se no Apêndice 2, 3 e 4 respectivamente.

Levantamento de dados secundários

Os dados secundários levantados consistem em legislações de pesca, de Unidades de Conservação e populações tradicionais que guardam alguma relação com a problemática da pesca em Paraty. Além desses dados, foram usados diversos relatórios técnicos do governo e atas de reuniões dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação com áreas em Paraty. Esses documentos serão especificados na metodologia de cada capítulo.

Análise de dados

As etapas e técnicas de análise de dados incluíram: (i) transcrição de entrevistas e dados de observação direta, (ii) categorização dos dados (codificação e análise temática), (iii) triangulação de dados e (iv) contextualização (Coffey e Atkinson 1996, Bernard 2006, Creswell 2007).

A identificação de temas chave e padrões importantes para as discussões desta pesquisa foi realizada durante a codificação dos dados e a partir das perguntas de pesquisa de cada capítulo, de maneira simultânea. Os códigos são dispositivos heurísticos, criados com a função de conectar lugares no conjunto total de dados (e.g. resposta de entrevista, informações em relatórios) a conjuntos de ideias e conceitos do pesquisador (Coffey e Atkinson 1996). Por exemplo, uma fala de um indivíduo sobre a centralização de decisões no governo remete aos conceitos do pesquisador sobre cogestão, poder e escala. Na etapa de codificação, realizei a condensação do volume total de dados em unidades de análise que denomino como categorias e que apresentam-se como temas de discussão com elementos ou propriedades comuns, relacionados a conteúdos teóricos. Essas categorias representam conceitos, padrões que se repetem ou

fenômenos que se destacam no contexto da problemática da pesquisa. Antes de partir para a contextualização, realizei a triangulação de dados por meio do cruzamento de informações de diferentes fontes (observação direta, entrevistas e dados secundários). Por meio da contextualização dos dados, eu os organizei de forma a evidenciar as relações mais importantes entre diferentes elementos de um texto, salientando relações de similaridade para agrupar, classificar e conectar categorias e conceitos ou salientar informações que se diferenciaram do contexto geral dos dados. Para tanto, utilizei tabelas e figuras, além do próprio texto (Coffey e Atkinson 1996).

ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está composta por capítulos descritivos e analíticos. Ela inicia-se no Capítulo 1 com a apresentação do arcabouço teórico usado na pesquisa juntamente com conceitos ligados a esse arcabouço e que são utilizados ao longo da tese. O Capítulo 2 apresenta a caracterização da pesca artesanal de Paraty e de seu contexto institucional. O Capítulo 3 analisa as conexões horizontais e verticais entre *stakeholders* da pesca e o resultado dessas interações para o desenvolvimento da cogestão da pesca. Os Capítulos 4 e 5 tratam do processo dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty, entre os anos de 2009 e 2012 com base em condições que favorecem ou limitam o desenvolvimento de sistemas de cogestão. O Capítulo 6 trata da participação de representantes dos pescadores da comunidade de Trindade nos Conselhos Consultivos do Parque Nacional da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina. O Capítulo 7 fecha as discussões da tese buscando sintetizar o contexto institucional da gestão da pesca artesanal de Paraty trazendo à luz aspectos de fragmentação e integração de processos de gestão e de instituições numa perspectiva multiescalar. Em seguida, pontuo as principais conclusões desta pesquisa e faço sugestões com vistas ao desenvolvimento de processos de cogestão da pesca de Paraty.

CAPÍTULO 1

A TEORIA DOS COMUNS E A ABORDAGEM DE COGESTÃO[9] DE RECURSOS NATURAIS DE USO COMUM: CONSTRUINDO UM ARCABOUÇO ANALÍTICO

O objetivo deste capítulo é apresentar a construção de um arcabouço analítico que será utilizado ao longo deste estudo como base teórica e conceitual para as discussões dos dados coletados. De maneira ampla, esta tese está inserida dentro do campo da Teoria dos Comuns (Ostrom 1990, Ostrom *et al*. 2002) e da abordagem de cogestão de recursos naturais comuns (Berkes *et al*. 1991, Berkes 1994, Berkes e Folke 1998, Berkes *et al*. 2003, Wilson *et al*. 2003, Armitage *et al*. 2007), especificamente de recursos pesqueiros. A partir da Teoria dos Comuns, da abordagem de cogestão e de alguns conceitos pertinentes à gestão de recursos comuns eu me proponho à construção de um arcabouço de análise multiescalar capaz de integrar a problemática das escalas (sociopolítica e espacial) na discussão da gestão da pesca artesanal de Paraty.

1.1. A TEORIA DOS COMUNS[10]

Os recursos comuns são compreendidos como qualquer recurso natural ou elaborado pelo homem que é ou pode vir a ser apropriado e usado de forma compartilhada (Berge e van Laerhoven 2011), sendo caracterizados por dois tipos de problemas: o problema de exclusão (*exclusion problem*) e o problema de subtração (*subtractability problem*) (Feeny *et al*.1990). A exclusão por meios físicos ou institucionais de usuários potenciais do recurso ou o controle sobre o

[9] O termo cogestão, do inglês *co-management*, pode ser usado no Brasil como sinônimo de gestão compartilhada, gestão participativa, manejo comunitário, manejo participativo, manejo local, comanejo e cogerenciamento (Seixas *et al*. 2009a). Usarei esses termos na tese como sinônimos.
[10] Usarei como sinônimos de Teoria dos Comuns, Teoria de Recursos Comuns ou Teoria de Recursos de Uso Comum.

acesso ao recurso é difícil e custoso, quando não impossível, e a exploração do recurso por um determinado usuário reduz a disponibilidade total dos recursos para os demais usuários (Feeny *et al*. 1990, Ostrom *et al*. 1999). Os problemas de exclusão e subtração desafiam grupos de usuários de recursos comuns a criarem uma variedade de mecanismos capazes de regular o seu uso por meio de instituições, instrumentos de monitoramento e controle e sanções contra os que desrespeitam as regras (Feeny *et al*. 1990, Ostrom 1990).

Os recursos comuns, além das características de exclusão e subtração, são também descritos de acordo com o tipo de regime de apropriação ou de propriedade. O livre acesso, a apropriação privada, estatal e comunitária (ou comunal) são os tipos puros de apropriação dos recursos por grupos, no entanto, as evidências empíricas mostram que os regimes são mistos (Feeny *et al*. 1990, Ostrom 1990, Berkes 2002).

O livre acesso se refere à indefinição de direitos de propriedade; a apropriação privada se estabelece quando um indivíduo ou organização possui os direitos de regulamentação do uso e exclusão de indivíduos, e a propriedade estatal se estabelece quando os direitos sobre os recursos são do Estado e ele é regulado por instituições formalizadas em legislações (Berkes 2002). A propriedade comunal ou comunitária se refere à apropriação e controle feito por uma comunidade definida de usuários, que opera com um sistema institucional local (Feeny *et al*. 1990, Berkes 2002). Evidências empíricas sugerem que os regimes de apropriação comunal, privado e estatal não garantem, mas podem condicionar a sustentabilidade do uso de recursos comuns, enquanto que a condição de livre acesso favorece a superexploração dos recursos (Berkes 2002, Dietz *et al*. 2003).

A Teoria dos Comuns se desenvolveu num contexto de reação e busca de pontos de vista alternativos aos argumentos de Garret Hardin sobre a *Tragédia dos Comuns* (Feeny *et al*. 1990). A *Tragédia dos Comuns* está baseada na lógica de que usuários de recursos comuns buscam explorar um recurso até que o

benefício esperado da exploração se iguale aos custos esperados, mas como um usuário ignora os custos dos demais, as decisões individuais se acumulam gerando o uso excessivo do recurso e a destruição potencial de um recurso (Ostrom *et al*. 1999). Hardin (1968) argumenta que somente a intervenção do Estado ou da iniciativa privada é capaz de controlar os recursos a fim de evitar a *tragédia* da exaustão.

A hipótese de Garret Hardin não esclarece o tipo de regime associado ao exemplo usado por ele, dos pastores de ovelhas na Europa, mas sua descrição remete ao acesso livre às pastagens, sem regras de acesso, uso e controle especificadas (Berkes 2002), o que gerou más interpretações sobre o uso de recursos comuns na área de políticas de gestão e entre acadêmicos (Ostrom *et al*. 1999, Berkes 2002). O impacto da *Tragédia dos Comuns* no meio da gestão ambiental produziu o planejamento de ações de controle sobre o uso de recursos pelas organizações de governos nacionais, baseadas numa visão extremamente pessimista e destrutiva da ação humana sobre os recursos naturais (Ostrom *et al*. 1999). É preciso dizer que a Tragédia dos Comuns é algo real, mas pode ser evitada (Ostrom *et al*. 1999, 2002). Foi nesse contexto, que acadêmicos iniciaram a constituição do que viria a ser o arcabouço teórico da Teoria dos Comuns (Berkes 2002).

A questão central da Teoria dos Comuns está baseada em observações sobre a habilidade dos usuários de recursos comuns em limitar o acesso de forasteiros (*outsiders*) e autoregular o uso dos recursos (Berkes e Folke 1998). Um dos conceitos centrais da Teoria dos Comuns é a cooperação, segundo a qual quanto menor o número de indivíduos egoístas que não se ajustam às regras coletivas de uso e quanto melhor os indivíduos se conhecem e confiam entre si, maiores as chances de cooperação para usar o recurso, de acordo com regras que buscam a sustentabilidade do sistema como um todo (Ostrom *et al*. 1999).

Na busca por soluções para os problemas que emergem nos regimes de apropriação de comuns, é possível identificar princípios associados a

instituições robustas capazes de obter sucesso na gestão dos recursos, especialmente pela auto-organização de pequenos grupos de usuários (Ostrom *et al*. 1999). São oito os princípios identificados por Ostrom (1990) que se referem a atributos do recurso e dos usuários, como a definição do limite espacial do sistema de recursos, abrangência do grupo de usuários, regras elaboradas localmente, gradação de sanções e respeito às autoridades locais de gestão pelos governos nacionais (Quadro 1.1).

Quadro 1.1. Os oito princípios associados a instituições robustas capazes de obter sucesso na gestão de recursos comuns por comunidades de usuários (Ostrom 1990).

Princípios de robustez de instituições de recursos comuns manejado no nível comunitário
(i) Limites espaciais bem definidos do sistema de recursos usados por determinado grupo
(ii) Congruência entre regras locais de apropriação e de provisão da ação coletiva e condições locais dos recursos usados
(iii) Arranjos institucionais garantem a participação dos usuários na definição e modificação de regras de acesso e uso de recursos
(iv) Existência de monitoramento do acesso e uso de recursos
(v) Aplicação de sanções graduais
(vi) Estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos
(vii) Respeito das autoridades do governo sobre os direitos de apropriação dos usuários sobre os recursos
(viii) Iniciativas aninhadas (integradas) de apropriação, monitoramento, fiscalização, resolução de conflitos e governança

Esses princípios foram expandidos por Agrawal (2002) em um conjunto de condições que favorecem o sucesso das instituições que regem sistemas de recursos comuns. Para que usuários de recursos percebam os benefícios de conservação e sustentabilidade de uso é preciso que (i) o recurso não esteja em

condição de deterioração ao ponto de se tornar inútil ao usuário; (ii) a disponibilidade do recurso não esteja excessivamente reduzida ao ponto de gerar vantagens insuficientes para que usuários se organizem em torno da elaboração de regras; (iii) usuários tenham um certo grau de autonomia para elaborar e aplicar regras de uso e sanção e; (iv) usuários tenham conhecimento acurado das variáveis ecológicas que regem os recursos bem como de suas fronteiras (Ostrom *et al*. 1999).

As pesquisas sobre uso e gestão de recursos comuns iniciaram-se com estudos em pequenas comunidades rurais, de populações tradicionais ou indígenas que em certa medida estão desconectadas de instituições governamentais (Ruddle and Akimichi 1984, McCay e Acheson 1987, Ostrom 1990). A diversidade e abundância de sistemas comunais de apropriação de recursos comuns sugerem que eles são importantes modelos de gestão que se perpetuam no tempo e ainda são relevantes na contemporaneidade, podendo fornecer diversas lições para sistemas de recursos comuns mais complexos (Ostrom *et al*. 1999, Berkes 2006).

No entanto há certas limitações nas lições geradas pela pesquisa feita em sistemas comunitários já que eles não estão totalmente isolados ou imunes de influências externas, como intervenções governamentais e forças de mercado, e operam de forma complexa, envolvendo instituições e subsistemas hierarquizados e imbricados (do inglês *nested*) em diversas escalas, fazendo emergir novos problemas (Ostrom *et al*. 1999, Acheson 2003, Pinkerton 2003, Berkes 2006). Essa ampliação do olhar analítico sobre os comuns abriu espaço para inúmeras questões de pesquisa em recursos comuns com a análise de arranjos institucionais, desde a gestão local e regional até o nível global de gestão de comuns, como no caso dos oceanos e questões ligadas ao clima (Ostrom 2010b, Berge e van Laerhoven 2011, Nagendra e Ostrom 2012).

A Teoria dos Comuns passou por um grande desenvolvimento ao longo dos últimos 30 anos, partindo do estímulo ao questionamento do modelo da

Tragédia dos Comuns, passando pelos estudos de caso de regimes comunitários de apropriação de comuns e avançando para a governança de comuns de múltiplos recursos em sistemas de gestão complexos e de múltiplas escalas (McCay e Acheson 1987, Ostrom 1990, Berkes *et al*. 1998, Ostrom *et al*. 2002, Acheson 2003, Wilson *et al*. 2003, Koiman *et al*. 2005, Bavinck *et al*. 2013). Hoje, as pesquisas sobre os recursos naturais de uso comum se desenvolvem a partir de vários arcabouços teórico-metodológicos, entre eles a cogestão (Wilson *et al*. 2003, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Berkes *et al*. 2006, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, Pomeroy e Andrew 2011), a qual é usada nesta tese como abordagem analítica da problemática da gestão da pesca de Paraty e pode ser considerada a abordagem institucional mais amplamente discutida na Teoria dos Comuns (Berkes 2006).

1.2. COGESTÃO DE RECURSOS NATURAIS COMUNS

A cogestão é um processo colaborativo e participativo de tomada de decisões normativas e reguladoras entre representantes de usuários, agências governamentais, instituições de pesquisa e outros grupos de interesses sobre determinado recurso natural, como recursos pesqueiros (Jentoft 2003). O compartilhamento de poder e responsabilidade além das parcerias entre governo e diversos outros *stakeholders* são fundamentais para que os sistemas de cogestão se desenvolvam (Berkes *et al*. 1991, Jentoft 2003). Esses sistemas, mais do que arranjos ou estruturas, são processos contínuos de resolução de problemas que envolvem negociação, deliberação e aprendizagem compartilhada dentro de redes de trabalho (Carlsson e Berkes 2005).

De acordo com o papel exercido pelo governo e usuários de recursos, os arranjos de cogestão podem assumir uma gradação, desde formas que envolvem os usuários apenas na participação de pesquisas, até aquelas em que a comunidade ou grupos de usuários detêm todo o poder e responsabilidade sobre o manejo dos recursos (Berkes *et al*. 1991, Pomeroy e Berkes 1997). Nessa

perspectiva, há sistemas de (i) comunicação (*instructive*) e (ii) consulta (*consultative*), com pouca troca entre governo e usuários; (iii) sistemas cooperativos, onde governo e usuários são parceiros igualitários na tomada de decisões; e (iv) sistemas de recomendação (*advisory*) e (v) informativos (*informative*), onde a participação do governo passa a ser mínima (Sen e Nielsen 1996). Para Jentoft (2003), a gestão baseada na consulta não deveria ser considerada uma forma de cogestão, já que esta abordagem pressupõe a cooperação e o compartilhamento de poder entre governo e usuários, o que não ocorre apenas por meio de consulta.

A abordagem de cogestão tem sido aplicada a um grande conjunto de recursos naturais como a pesca, atividades florestais, manejo da fauna silvestre, gestão de áreas protegidas e turismo em todo o planeta (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Plummer 2009), o que representa o resultado de cerca de 30 anos de pesquisas baseadas em estudos de caso (Plummer 2009). Berkes (2007) aponta os casos de resolução de conflitos da pesca de bacalhau em 1890, nas ilhas Lofoten da Noruega, a legalização de territórios tradicionais de pesca no Japão em 1901 e 1945, e as florestas comunitárias no Himalaia, gerenciadas pelo governo e comunitários, entre 1920 e 1930, como os mais antigos processos de cogestão descritos na literatura. Pinkerton (2003) identifica o caso do manejo do salmão por comunidades indígenas do estado de Washington, nos Estados Unidos, em 1970, como o primeiro a usar o termo “cogestão” para designar a decisão judicial sobre acesso, uso e manejo do salmão entre as comunidades indígenas e pescadores comerciais.

A pesquisa sobre cogestão se desenvolveu desde a década de 1980, começando com o enfoque na dualidade de poder entre governo e usuários de recursos naturais bem como na construção de arranjos institucionais (Berkes *et al*. 1991, Berkes 1994, Sen e Nielsen 1996, Pomeroy e Berkes 1997, Noble 2000, Acheson 2003). Posteriormente, o conceito passou a considerar o envolvimento de outros atores além do governo e usuários num processo contínuo de resolução

de problemas e de negociações (Mikalsen e Jentoft 2001, Pinkerton 2003, 2007, Yandle 2003, Buanes *et al*. 2004, Carlsson e Berkes 2005, Berkes 2007, Olsson *et al*. 2007, Jentoft e Chuenpagdee 2009, Elbakidze *et al*. 2010, Jentoft *et al*. 2012, Zurba *et al*. 2012). A análise de fatores que favorecem ou dificultam a implementação da cogestão também passou a compor a trajetória de desenvolvimento desse tema de pesquisa (Hauck e Sowman 2001, Pomeroy *et al*. 2001, Kalikoski e Satterfield 2004, Seixas 2006, Chuenpagdee e Jentoft 2007, McConney *et al*. 2007, Plummer e Armitage 2007a, Pomeroy 2007, Kalikoski *et al*. 2009, Seixas *et al*. 2009b, Pomeroy *et al*. 2011). E com o avanço das experiências e pesquisas, os sistemas de cogestão passaram a ser analisados como sistemas complexos com múltiplas escalas (e.g. espacial, temporal e institucional) (Berkes 2002, Young 2002, Lebel *et al*. 2005, Adger *et al*. 2005, Berkes 2006, Cash *et al*. 2006, Olsson *et al*. 2007, Pinkerton 2007, Berkes 2010).

Esses avanços conduziram à ampliação do conceito de cogestão para cogestão adaptativa (Armitage *et al*. 2007a, Armitage *et al*. 2009), adicionando novos componentes às análises, como a aprendizagem social (Schusler *et al*. 2003, Berkes 2007, 2009, Plummer e FitzGibbon 2007, Cundill 2010), a abordagem de resiliência (Berkes e Folke 1998, Berkes *et al*. 2003, Olsson *et al*. 2004, Berkes e Seixas 2005, Plummer e Armitage 2007b, Armitage *et al*. 2009, Plummer 2009) e a abordagem da governança interativa e adaptativa (Folke *et al*. 2005, Kooiman e Bavinck 2005, Olsson *et al*. 2006, Symes 2006, Berkes 2007, Jentoft 2007a, Njaya 2007, Chuenpagdee e Jentoft 2009, Huitema *et al*. 2009, Bavinck *et al*. 2013).

A cogestão adaptativa pode ser definida como um processo de gestão de longo prazo, que permite que seus atores compartilhem responsabilidades e aprendam com suas ações, a partir de um processo onde os arranjos institucionais e o conhecimento ecológico são testados e revisados num processo de aprendizagem dinâmico, contínuo e auto-organizado (Armitage *et al*. 2007b). A abordagem da cogestão adaptativa tem como objetivo ligar princípios e práticas da

cogestão e da gestão adaptativa, conciliando as dimensões de compartilhamento de poder e responsabilidade da abordagem da cogestão com as dimensões de aprendizagem da gestão adaptativa (Armitage *et al*. 2009). Os arranjos institucionais de cogestão tornam-se arranjos de cogestão adaptativa conforme amadurecem e os processos de aprendizagem pela ação se repetem em ciclos ao longo do tempo (Berkes 2009b). Pomeroy e colaboradores (2011) salientam a necessidade de transportar a abordagem de cogestão para a cogestão adaptativa, considerando que a adaptação e a aprendizagem são condições chave para o sucesso de desenvolvimento de processos de cogestão.

O estudo da pesca artesanal de Paraty sob o enfoque da abordagem de cogestão vai ao encontro de demandas de pesquisas científicas, identificadas por Seixas e colaboradores (2009) para fortalecer a gestão compartilhada da pesca artesanal no Brasil. Com base nessas necessidades, pesquisas que abordem: (i) as parcerias que favoreçam a distribuição mais igualitária de poder; (ii) o papel das lideranças na gestão compartilhada; (iii) a análise de escalas que integrem processos de gestão e (iv) e os processos de tomada de decisões e resolução de conflitos são fundamentais para subsidiar o desenvolvimento de processos de cogestão de recursos naturais de uso comum no Brasil (Seixas *et al*. 2009a).

A construção dos resultados e discussões da presente pesquisa segue a lógica analítica sugerida por Carlsson e Berkes (2005) para estudos de cogestão de recursos comuns. Esses autores tratam a cogestão em seus aspectos funcionais, como um processo contínuo de resolução de problemas no longo prazo, onde o compartilhamento de poder entre os *stakeholders* é um resultado do processo e a aprendizagem emerge do processo de gestão. A proposta de Carlsson e Berkes (2005) inclui (i) a definição do sistema socioecológico a ser gerenciado, com seus recursos, *stakeholders* e arenas de gestão; (ii) a identificação dos principais problemas de gestão, decisões a serem tomadas e *stakeholders* com autoridade para tomar decisões; (iii) identificação de indivíduos, grupos e organizações que devem participar do processo de cogestão; (iv)

descrição das interações entre os *stakeholders*, em particular entre níveis de organização e ao longo do espaço geográfico; (v) avaliação das necessidades de capacitação para aperfeiçoar habilidades de pessoas e organizações e (vi) sugestão de ações para melhorar os processos de resolução de problemas e formulação de políticas.

A abordagem da cogestão representa uma categoria teórica que orienta as análises feitas ao longo desta tese. Utilizo o termo cogestão ao longo dos capítulos sem desconsiderar a evolução dessa abordagem para o conceito de cogestão adaptativa. No entanto, não abordo os aspectos de adaptação e aprendizagem nas análises de dados. Enfatizo nos resultados e discussões apresentados, principalmente três aspectos da cogestão de recursos comuns: o papel, a influência e a interação entre *stakeholders* sobre a gestão da pesca; as condições que favorecem ou limitam o sucesso no desenvolvimento de processos de cogestão, e a participação como elemento fundamental no desenvolvimento da cogestão.

1.3. CONSTRUINDO UM ARCABOUÇO ANALÍTICO

A seguir proponho um arcabouço analítico constituído por elementos da Teoria dos Comuns e da cogestão de recursos comuns, com a inclusão da perspectiva de análise multiescalar de gestão. A Figura 1.1 ilustra este arcabouço que orientará os capítulos que seguem.

O arcabouço proposto faz uso dos conceitos de sistemas socioecológicos, arenas sociais e escalas para organizar e articular as análises das instituições e *stakeholders* nos processos de gestão da pesca artesanal de Paraty. As instituições e *stakeholders* são atributos do sistema socioecológico da pesca artesanal de Paraty e representam categorias analíticas neste estudo. Essas categorias são operacionalizadas com base na investigação de suas dinâmicas em arenas sociais do sistema socioecológico da pesca artesanal de

Paraty. Estas arenas, por sua vez, são analisadas sob a perspectiva das escalas sociopolítica e espacial dentro de um recorte temporal de 2009 a 2013.

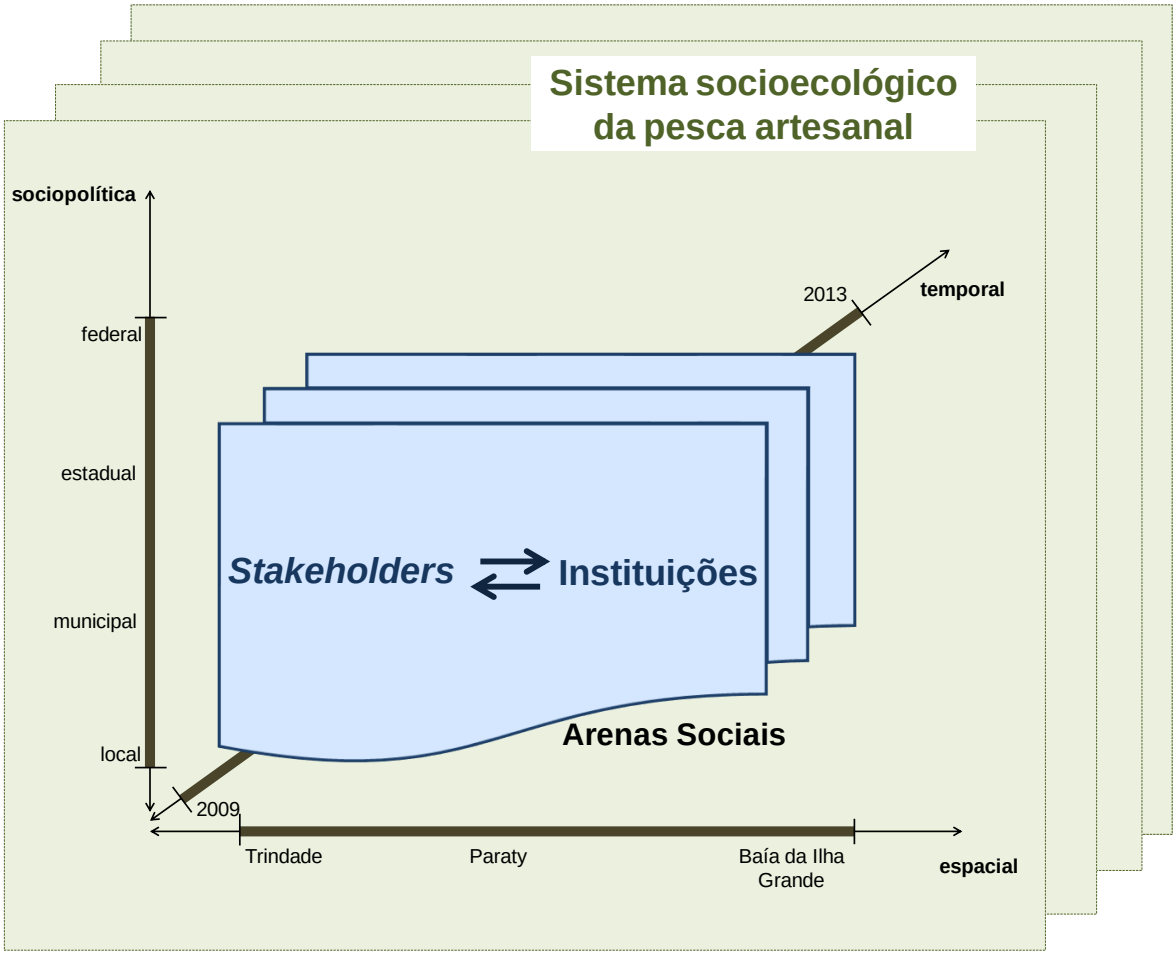


Figura 1.1. Arcabouço analítico proposto para analisar a gestão da pesca artesanal de Paraty. Os eixos cartesianos representam as escalas espacial e sociopolítica e o recorte temporal da pesquisa. *Stakeholders* da pesca artesanal e instituições que inlfuenciam a pesca interagem em arenas sociais do sistema socioecológico da pesca artesanal.

Baseado neste arcabouço, os *stakeholders* da pesca artesanal atuam nas arenas sociais que são influenciadas (i) pelas instituições que afetam a pesca, (ii) pelo sistema socioecológico que abrange a atividade de pesca e (iii) pela

dinâmica multiescalar. As arenas sociais estão relacionadas a um ou mais níveis das escalas sociopolítica e espacial. Por exemplo, a gestão da pesca é influenciada por instituições e *stakeholders* que extrapolam o nível espacial onde a pesca ocorre. Assim os processos de gestão da pesca são influenciados tanto por instituições criadas no nível federal como por regras locais. Da mesma forma, atuam nas arenas sociais, *stakeholders* de diversos níveis jurisdicionais (e.g. municipal e federal) e com poder de influência em diferentes áreas (e.g. no nível das comunidades e na Baía da Ilha Grande).

A minha intenção é construir um arcabouço analítico que agregue a dimensão multiescalar dos sistemas de cogestão à análise institucional de sistemas socioecológicos. Eu pretendo contribuir com um modelo de análise que possa ser aplicado aos sistemas complexos e imbricados de recursos naturais de uso comum, que operam em múltiplas escalas. Esta proposta poderá ser usada para outros sistemas de gestão, e assim ser aperfeiçoada com os dados de outras pesquisas.

Nas páginas a seguir, apresento alguns conceitos em detalhe, que irão permear as análises desta tese. Primeiramente apresento o conceito de sistema socioecológico e em seguida descrevo o conceito de arena social. Em terceiro, discorro sobre o conceito de escala, em quarto descrevo o conceito de instituição e em seguida descrevo o conceito de população (ou comunidade) tradicional usado nesta tese. Finalizo com a descrição do conceito de comunidade. Estes últimos, embora não estejam explícitos no arcabouço proposto, constituem categorias conceituais importantes para as discussões feitas a respeito da gestão da pesca artesanal de Paraty, que é praticada por comundidades de caiçaras.

1.3.1. Sistema socioecológico

Os Sistemas Socioecológicos (SSE) são sistemas adaptativos complexos que integram o homem ao ecossistema ao enfatizar a perspectiva do

homem como parte do mundo natural (Berkes *et al*. 2003, Anderies *et al*. 2004, Chapin *et al*. 2009). Podem ser conceituados como “sistemas ecológicos intimamente ligados e influenciados por um ou mais sistemas sociais” (Anderies *et al*. 2004). Eles são organizados por componentes sociais, como valores e percepções humanas e componentes biofísicos dos ecossistemas, como o clima e a distribuição de espécies (Berkes e Folke 1998, Holling 2001, Anderies *et al*. 2004, Chapin 2009). O planeta, regiões do planeta ou comunidades locais devem ser tratados como SSEs, caracterizados pela dependência do homem sobre recursos e serviços ecossistêmicos, bem como pelas dinâmicas dos ecossistemas que são influenciadas em diferentes graus, pelas atividades humanas (Chapin *et al*. 2009). A estrutura formada por recursos naturais comuns, seus usuários e um sistema de governança associado a eles é um exemplo de SSE (Janssen e Anderies 2007).

O conceito de SSE deve ser usado como um guia, um modelo heurístico, podendo ser empregado tanto para identificar práticas sociais baseadas em conhecimento local e mecanismos sociais que sustentam estas práticas, quanto para orientar políticas em busca de sistemas de recursos comuns mais sustentáveis. Os SSEs podem ser organizados a partir de quatro atributos: (i) o ecossistema; (ii) pessoas e tecnologia; (iii) conhecimento local e (iv) instituições de direitos de apropriação, as quais estão suscetíveis a influências regionais, nacionais ou globais (Figura 1.2). Os resultados ou produtos de um SSE estão diretamente relacionados aos padrões de interação destes atributos, que por sua vez, podem ser analisados em arenas sociais de processos decisórios (Berkes e Folke 1998).

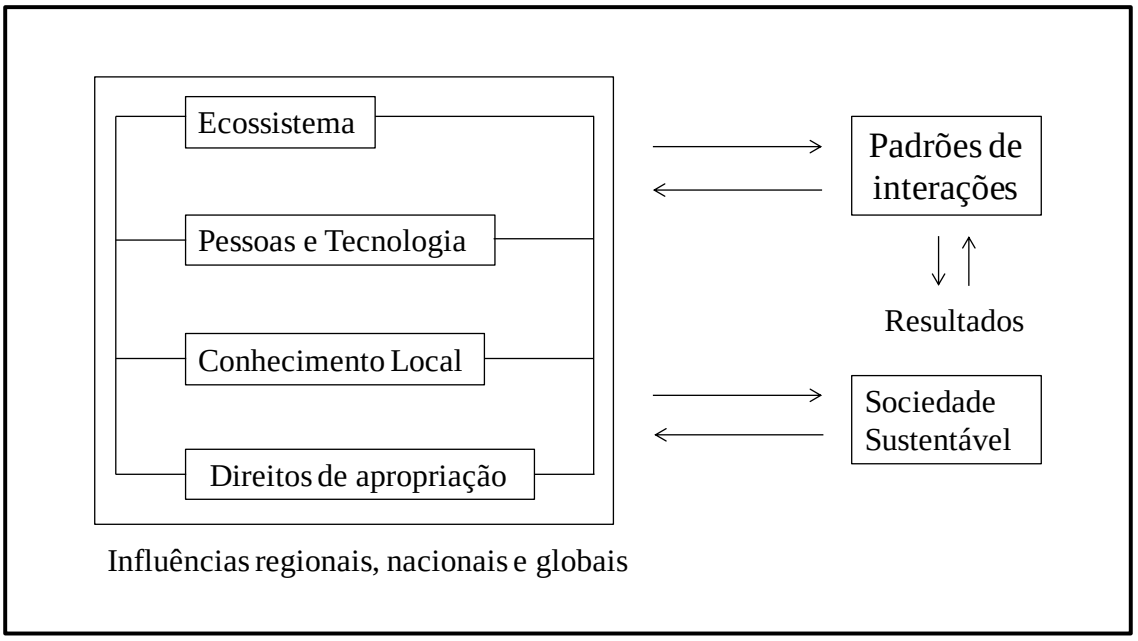


Figura 1.2. Arcabouço analítico usado para analisar a ligação entre sistemas sociais e ecológicos (Fonte: Berkes e Folke 1998: 15)

O estudo de sistemas adaptativos complexos pressupõe que os componentes de um sistema estão interligados de maneira que um componente não pode ser isolado e analisado sem que as interações entre este componente e os demais sejam consideradas. Na mesma lógica, um sistema complexo constitui parte de um conjunto de sistemas imbricados em escalas de múltiplos níveis (Chapin 2009). A questão da escala é fundamental na discussão de sistemas complexos, como no caso da gestão da uma bacia hidrográfica, composta por sub-regiões, que juntas podem fazer parte de um sistema hidrográfico maior. Nesse sistema, um conjunto de instituições, criadas em diferentes níveis sociopolíticos, influenciam a gestão desta bacia em diferentes níveis de uma escala espacial. Propriedades emergentes em cada nível do sistema podem gerar *feedbacks* em outros níveis (Holling *et al*. 1998, Gunderson e Holling 2002). Ao passar de um nível de análise menos abrangente para outro mais abrangente, propriedades emergentes definem novas relações, como entre os *stakeholders*, e estas relações tornam-se mais complexas com o aumento da área manejada e do nível de heterogeneidade desse componente (Berkes 2006). Neste estudo,

considero o município de Paraty como um sistema socioecológico em que analiso a gestão da pesca artesanal. Esse sistema está imbricado no sistema da Baía da Ilha Grande, da mesma forma que o sistema socioecológico da pesca da comunidade de Trindade está imbricado no sistema de Paraty.

1.3.2. Arenas sociais

"Uma arena social é uma metáfora usada para descrever um lugar simbólico de ações políticas que influenciam decisões coletivas" (Renn 1992:181). Este lugar simbólico representa as ações de atores sociais em determinado tema, como a resolução de um problema social. O conceito de arena considera apenas a ação de indivíduos ou grupos que pretendem influenciar ações coletivas, podendo participar em uma ou mais arenas com contextos institucionais diferenciados. As arenas possuem regras formais e informais, sendo que estas últimas são resultados da interação entre os atores e influenciadas por expectativas, valores e interesses (op.cit.).

Ostrom (2005) define o termo arena de ação como sendo o nível focal de análise do arcabouço teórico de *Análise e Desenvolvimento Institucional*, desenvolvido por ela e colaboradores no âmbito do *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, da Universidade de Indiana, nos Estados Unidos. As arenas de ação existem nos ambientes domésticos, nos bairros, mercados, organizações bem como na interação entre eles. Nas arenas, indivíduos participantes e uma situação de ação interagem conforme são influenciados por variáveis exógenas à arena (Figura 1.3). Uma situação de ação se refere ao espaço social onde os participantes interagem, resolvem problemas, negociam, cooperam e entram em conflito. As variáveis exógenas incluem (i) as condições ecológicas e materiais que afetam a situação de ação e participantes, (ii) os atributos da comunidade que representa os grupos que participam e (iii) as regras usadas pelos participantes para orientar suas relações.

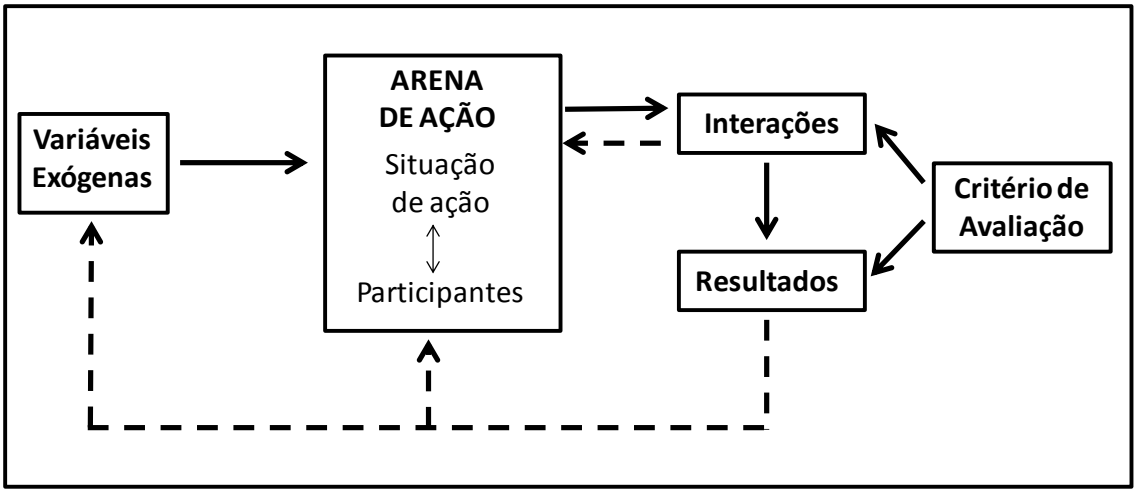


Figura 1.3. A arena de ação como nível focal do Arcabouço Teórico de Análise e Desenvolvimento Institucional (Adaptado de Ostrom 2005)

Nas interações entre indivíduos e uma situação de ação, critérios de avaliação são usados para julgar o desempenho das arenas a partir da análise dos padrões de interação e de produção de resultados. Os resultados alimentam os participantes e a situação de ação de maneira que ambos se transformam ao longo do tempo. Conforme o tempo passa, os resultados também podem influenciar lentamente as variáveis exógenas. Quando as interações geram resultados produtivos para os participantes, eles tendem a fortalecer seus compromissos para manter a estrutura da situação de ação, a fim de continuar a receber resultados positivos. Por outro lado, ao interpretarem as interações como sendo injustas ou inapropriadas, os participantes tenderão a mudar sua estratégia (Ostrom 2005).

Segundo Ferreira (2012:4) “os atores numa arena tentam maximizar a sua oportunidade de influenciar o resultado do processo de decisão coletiva, através da mobilização de recursos sociais (políticos, financeiros e humanos).” Baseados no estudo de Áreas Marinhas Protegidas no Chile, Araos e Ferreira (2013) salientam que a conformação de uma arena representa uma síntese política de um processo social que inclui em sua constituição tanto os

antecedentes históricos do processo quanto possibilidades de desdobramentos no futuro; ou seja, uma arena deve ser compreendida como um produto de um processo histórico de negociações, estratégias, conflitos e cooperação, entre diversos atores. Em uma arena, cada ator buscará influenciar decisões em função de seus interesses, muitas vezes conflitantes com os demais, usando recursos de que dispõe e estratégias para agir apropriadamente em cada situação, num contexto de assimetrias de poder (Calvimontes 2013).

As arenas situam-se em níveis diversos e os atores transitam por esses níveis, como em um modelo de estrutura fractal de “arena de arenas”, com diversos níveis de análise que constituem os locais simbólicos de interação dos atores, os quais influenciam e sofrem influência de arenas em níveis superiores e inferiores. Considerando a dinâmica dos atores, embora possam transitar por diversas arenas em diferentes níveis (e.g. intracomunitário e regional), poucos o fazem e quando isso ocorre, eles não dispõem dos mesmos papéis, recursos, estratégias, alianças e poder em todas as arenas, o que mostra a importância do desempenho do papel de cada ator no contexto da interação entre eles no âmbito de cada arena (ibid.).

O conceito de arena social utilizado nesta tese está baseado nos conceitos descritos acima para denotar o espaço simbólico onde os *stakeholders* interagem para influenciar a dinâmica da gestão da pesca de Paraty. Este espaço é afetado por variáveis exógenas, regras formais e informais, relações de poder e pelos resultados de interação entre os participantes em torno de questões que demandam decisões coletivas. Eu considero as reuniões, oficinas e assembleias que trataram de questões da pesca de Paraty, observadas durante os anos de 2009 a 2013, como instâncias ou espaços institucionalizados que materializam as arenas.

1.3.3. Escala

Os problemas de gestão de recursos naturais de uso comum, avaliação ambiental e mudanças globais são complexos e multiescalares, o que exige de pesquisadores a definição de escalas adequadas para responder suas questões de pesquisa, sendo que a mesma lógica serve para gestores, tomadores de decisões e formuladores de políticas (Cash e Moser 2000, Gibson *et al*. 2000, Cash *et al*. 2006, Reid *et al*. 2006, Willbanks 2006). As escalas usadas nos estudos de gestão e avaliação ambiental são heurísticas para organizar o entendimento sobre os fenômenos e processos ambientais e as relações e interações que existem entre eles (Cash e Moser 2000).

A adoção de escalas auxilia na delimitação dos tipos de problemas que podem ser analisados e nas abordagens de análise adequadas para tratar esses problemas (Gibson *et al*. 2000, Reid *et al*. 2006). Por exemplo, pesquisadores que estudam os serviços ecossistêmicos numa perspectiva global buscam ferramentas analíticas para estudar o sequestro de carbono pela atmosfera, que pouco se aplicam às necessidades de pesquisa sobre o mesmo tema no nível local, onde os problemas analisados têm outro enfoque, como as questões de poluição ou cobrança pelo uso da água (Reid *et al*. 2006).

As interações escalares podem ocorrer entre escalas (interescalar) ou dentro das escalas, entre seus níveis (intraescalar) compondo dinâmicas de interações complexas que são afetadas pela ação recíproca entre as unidades de análise que formam os níveis das escalas e entre escalas (Figura 1.4). Essas interações podem ter mudanças de força e direção ao longo do tempo, como consequência das próprias interações intra e interescalares ou pela ação de outras variáveis (Cash *et al*. 2006). Por exemplo, reformas políticas do governo para a descentralização da gestão podem produzir períodos de intensa interação entre o nível institucional federal e os governos locais durante as disputas na delegação de poder e autoridade para os níveis inferiores do governo numa escala jurisdicional. Esses períodos mais intensos podem ser seguidos de um padrão de

interação mais pacífica e menos frequente, na medida em que as reformas são implementadas (op. cit.).

Em 2006, a revista científica *Ecology and Society* lançou um volume especial sobre escalas e dinâmicas interescalares na gestão de recursos naturais de uso comum com o intuito de fortalecer a capacidade de análise e resolução de problemas de gestão que emergem de dinâmicas transescalares. Seguindo essa tendência, em 2008 e 2012, foi o *International Journal of the Commons* que lançou dois volumes especiais com artigos sobre gestão e governança em múltiplos níveis.

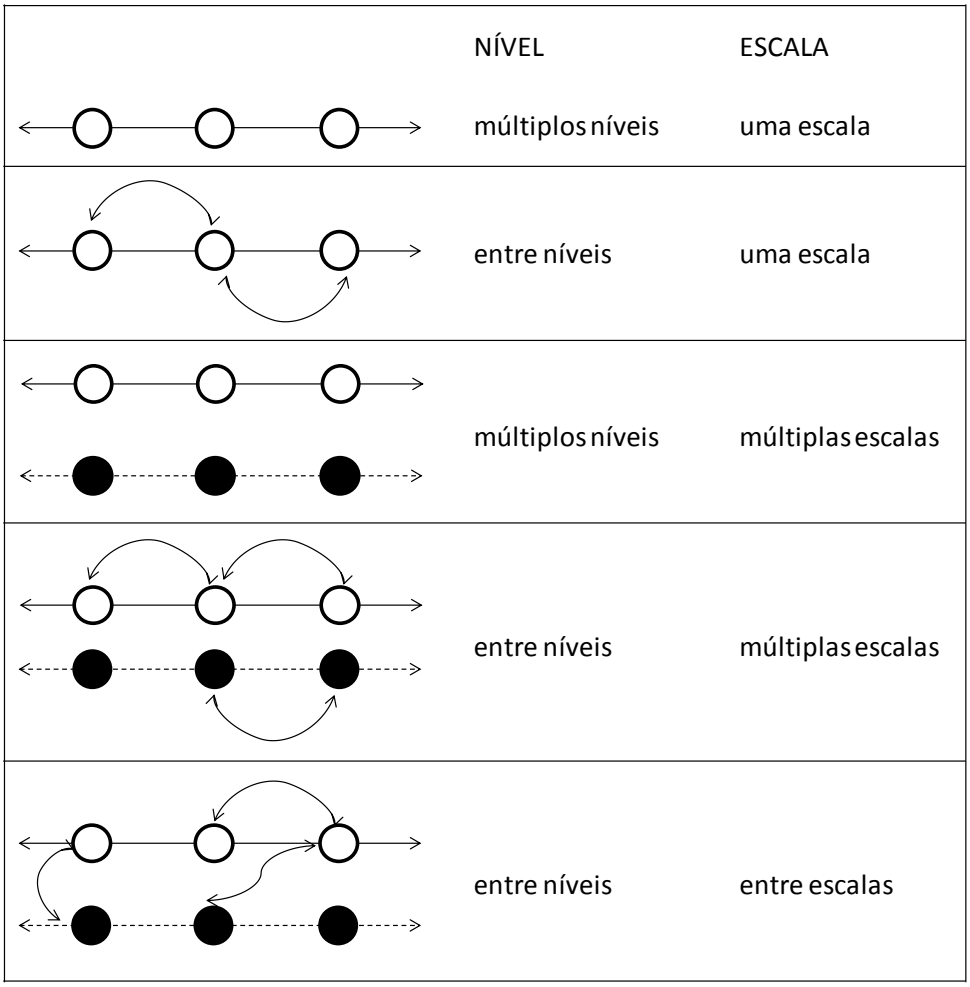


Figura 1.4. Esquema de ilustração de interações entre níveis de uma escala, entre escalas e de múltiplos níveis e escalas (Fonte: Cash *et al*. 2006)

Cash e Moser (2000) destacam alguns desafios para a gestão ambiental, relacionados à questão de escala. Um deles se refere ao ajuste (ou adequação, do inglês *fit*) institucional que deve existir entre as escalas do sistema biofísico (ou ecológico) e do sistema de gestão, como no caso da poluição de bacias hidrográficas que extrapola os limites de jurisdição política de municípios e estados. Em 2006, Cash e colaboradores apresentaram três desafios de escala enfrentados pela sociedade, relacionados aos sistemas de interação entre homem e ambiente e que são definidos por situações em que a combinação das interações intra e interescalares ameaçam a resiliência de sistemas socioecológicos. A incapacidade de reconhecer interações intra e interescalares importantes, de maneira simultânea; a persistência dos desajustes entre níveis e escalas em sistemas socioecológicos; e o fracasso em reconhecer a heterogeneidade na maneira como as escalas são percebidas e avaliadas por diferentes atores formam esses três desafios de escala, nomeados como desafios de ignorância, desajuste e pluralidade respectivamente.

Os desafios de ignorância estão estreitamente relacionados à complexidade dos problemas de gestão ambiental na medida em que a análise de problemas em um nível ou escala já apresenta desafios suficientes de entendimento, de tal forma que a ampliação dessa análise para a interação entre mais níveis e entre escalas torna-se muito difícil. A restrição de políticas nacionais sobre a elaboração de políticas locais, e as soluções de curto prazo que acabam por ampliar problemas ambientais no longo prazo são dois exemplos de desafios de análise de interação entre escalas, relacionados à dificuldade de operacionalizar o entendimento dessas interações (Cash *et al*. 2006).

O desafio de desajuste se refere ao desajuste entre o sistema institucional ou de gestão e o sistema ecológico (Cash *et al*. 2006), também descrito por Folke *et al*. (1998), Cash e Moser (2000), Gibson *et al*. (2000) e Brown (2003). Basicamente esse desajuste ocorre quando as instituições criadas para o gerenciamento de recursos naturais ou ecossistemas não se adequam à escala do

recurso ou ecossistema, em termos espaciais e/ou temporais (e.g. escala de processos ecológicos). Os problemas relacionados à poluição que atravessa fronteiras nacionais, gestão de espécies de peixes migratórias e a gestão de aquíferos apresentam esse desafio de análise na criação de políticas e legislações que se ajustem às escalas dos problemas socioecológicos (Cash *et al*. 2006). O desajuste entre ciclos de eleições e o tempo de planejamento e implementação de diretrizes e ações de gestão também ilustra este desafio (op. cit.) e chama a atenção para a rotatividade de gestores do governo que não dão continuidade à implementação de processos de gestão de recursos naturais que levam mais tempo (Araujo *et al*. 2014).

O desafio da pluralidade emerge quando se afirma erroneamente que há apenas uma única forma de caracterizar desafios de escala e que essa forma é a mais correta e melhor para tratar dos problemas de gestão ambiental. Para romper essa situação é preciso que a construção de processos de análise sobre problemas de gestão ambiental leve em consideração os interesses e pontos de vista dos atores envolvidos para um resultado negociado e não marcado apenas pelo ponto de vista de determinados atores (Cash *et al*. 2006). Por exemplo, o governo tende a analisar problemas ambientais numa escala mais ampla do nível regional ao global, enquanto que usuários de recursos esperam por medidas de gestão e legislações adequadas à problemática local.

Nesta tese uso as escalas espacial e sociopolítica, sendo a primeira referente às áreas que vão das comunidades de pescadores do município de Paraty, com ênfase na comunidade de Trindade, até a área que abrange a Baía da Ilha Grande. Entre as comunidades de pescadores e a Baía da Ilha Grande, que limitam minha escala espacial, está o município de Paraty. Essa escala se refere ao escopo de ação de organizações e indivíduos bem como de instituições e processos de gestão que influenciam a pesca artesanal de Paraty. Quando me refiro a processos de escopo regional, eles se referem às áreas de Paraty e Angra

dos Reis, ou estes dois municípios e mais o município de Ubatuba, que está ao sul de Paraty, no estado de São Paulo.

A escala sociopolítica está definida por unidades políticas que estão ligadas por meios constitucionais e legais (Cash *et al*. 2006) e remetem às instituições que regem a pesca artesanal de Paraty, bem como à jurisdição, autoridade e filiação de organizações governamentais e da sociedade civil. Esta escala ora funciona como escala jurisdicional, ora como escala institucional e está formada pelos níveis local (das comunidades de pescadores), municipal, estadual e federal. O nível local está relacionado a instituições locais, como regras locais de pesca baseadas no conhecimento do pescador e em seu sistema sociocultural, bem como às organizações comunitárias. O nível federal pode estar ligado a leis federais, processos de gestão filiados a organizações federais ou decisões feitas por organizações com jurisdição federal, por gestores que atuam no nível local.

Neste estudo as escalas funcionam como um instrumento conceitual e metodológico que permite o entendimento das relações institucionais que influenciam a pesca artesanal de Paraty, num contexto ampliado para a Baía da Ilha Grande. Elas estão relacionadas a instituições, indivíduos, organizações e processos de gestão que atuam desde o nível das comunidades de pescadores de Paraty até a esfera federal do governo.

1.3.4. Instituições

O conceito de instituição usado neste estudo é de North (1990, 1993), como sendo as restrições criadas pelo homem para estruturar as interações humanas. As instituições ditam proibições ou condições sob as quais os indivíduos têm permissão para desempenhar uma ação. Elas definem o limite de escolhas que um indivíduo tem e reduzem a incerteza das pessoas ao provê-las de estrutura no dia a dia, atuando como guias de como interagir e executar tarefas (North 1990). As instituições são um entre muitos elementos que influenciam o

comportamento humano, na medida em que funcionam como códigos de conduta socialmente construídos. Elas orientam os indivíduos a desempenhar seus papéis em inúmeras situações, desde como se comportar em eventos familiares, na direção de um veículo, na interação com colegas de trabalho, no acesso a recursos, entre outras incontáveis situações (North 1990, Ostrom 2005).

Segundo Ostrom (1990: 3) instituições são “prescrições elaboradas pelo homem e usadas para organizar as diversas formas de interações estruturadas e que se repetem, incluindo aquelas no interior de grupos familiares, bairros, clubes, igrejas, associações e organizações governamentais.” Elas podem ser representadas por regras formais, como leis e constituições, regras informais, que constituem normas de conduta e convenções, e mecanismos de cumprimento de regras, sendo alto o custo destes últimos (North 1990, 1993).

Vale destacar a diferenciação entre instituições e organizações. Embora as organizações, assim como as instituições, forneçam estrutura para as interações humanas, na metáfora de instituições como sendo as regras de um jogo, as organizações representam os jogadores, com suas capacidades e estratégias para jogar, sendo influenciados pelas regras. As organizações representam agentes de mudanças institucionais que moldam a evolução das sociedades no tempo. As mudanças institucionais nunca são absolutamente descontínuas, ou seja, sempre há uma continuidade resultante do enraizamento de regras informais consolidadas na sociedade. Por esse motivo, quando as regras mudam da noite para o dia por meio de decisões políticas ou judiciais vindas de organizações do governo, as instituições informais vinculadas a costumes, tradições e códigos de conduta mostram-se bastante impermeáveis para deliberar tais políticas (North 1990).

Em relação aos recursos comuns, as instituições (formais e informais) definem quem tem acesso ao recurso, o que pode ser explorado, quais são os mecanismos de sanção aos que não respeitam as regras e quem participa das decisões que definem direitos e deveres transferidos a outros usuários (Dietz *et al*.

2002). Quando indivíduos interagem de acordo com regras estabelecidas, eles possuem a escolha de seguir ou não as regras, sendo que cada caso gera consequências diferentes para o indivíduo e os demais que compartilham a mesma regra (Ostrom 2005). As instituições podem ser categorizadas em classes amplas de acordo com os regimes de propriedade privada, comunal e governamental. Esses tipos geralmente estão combinados em híbridos como quando leis governamentais se sobrepõem a instituições locais, como normas de conduta comunitárias que regem o uso de determinado recurso (Dietz *et al*. 2002).

Nesta tese o enfoque das análises está nas instituições formais que influenciam a pesca artesanal costeira de Paraty, como políticas e leis federais, incluindo questões de desajuste institucional.

1.3.5. Populações tradicionais ou comunidades tradicionais

Ao longo da tese, me refiro aos pescadores artesanais de Paraty como pertencendo a comunidades ou populações tradicionais caiçaras. Não pretendo restringir os pescadores a essa categoria ou aprofundar uma discussão conceitual sobre o tema, mas trazer alguns elementos que considero importantes para qualificar o termo população (ou comunidade) tradicional caiçara.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT, Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007) traz o conceito de populações tradicionais, como:

> *Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.*

Little (2002) propõe que o regime de propriedade comum, as práticas adaptativas sustentáveis, o sentido de pertencimento a um lugar, a profundidade

histórica da ocupação do território, a procura de autonomia cultural e a dinâmica das tradições culturais, que se mantêm e se atualizam num processo constante de transformação, sejam tratados como o cerne do conceito de populações tradicionais.

A população caiçara é nativa do litoral do estado do Paraná ao Rio de Janeiro, composta de descendentes de europeus, portugueses e em alguns casos espanhóis, ameríndios e africanos, representando os brasileiros que se fixaram nessa região (Mussolini 1980, Willems 2003, Hanazaki *et al*. 2007). Os caiçaras possuem uma história de interação com a terra e o mar, pela agricultura, caça, extrativismo e pesca (Adams 2000b). Segundo Diegues (1996) os caiçaras se inserem na categoria de população ou comunidade tradicional de acordo com diversos fatores que caracterizam sua cultura e modo de vida. Esses fatores incluem o conhecimento ecológico do ambiente em que vivem, o qual é transmitido pelas gerações por meio da oralidade e constitui a base de instituições locais de acesso e uso de recursos naturais. Outro fator que caracteriza as comunidades tradicionais é a identidade de território ou espaço ao qual está vinculada por dinâmicas sociais, culturais e econômicas (Adams 2000b, Begossi 2006, Vianna 2008). A economia caiçara sempre esteve associada à participação no mercado local e regional com produções agrícolas, pesca e mais recentemente, com serviços de turismo (Begossi 1998, Begossi *et al*. 2009).

Embora os pescadores artesanais de Paraty não representem um grupo homogêneo de pessoas, é possível dizer que a pesca artesanal dessa região é realizada por caiçaras que se identificam com o grupo maior que congrega as populações tradicionais do Brasil. Assim eles são designados em publicações acadêmicas, como em Plante e Breton (2005), Vianna (2008), Begossi *et al*. (2009), Begossi (2011), Abirached (2011,) Hanazaki *et al*. (2013), Idrobo e Davidson-Hunt (2012), Trimble e Johnson (2012), Trimble *et al*. (2014) e Begossi e Lopes (2014).

Em 2010, lideranças caiçaras de Trindade, através da Associação de Moradores de Trindade (AMOT), se articularam para elaborar um documento intitulado a *Carta de Trindade* onde os caiçaras residentes dessa comunidade reivindicam o reconhecimento de Trindade como comunidade tradicional caiçara, incluindo seus territórios de pesca (Anexo 1). Em 2014, nessa mesma comunidade foi formada a Comissão Nacional Caiçara, representada por lideranças caiçaras dos estados do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, para a busca da conquista de instituições que formalizem os terriórios caiçaras.

1.3.6. Comunidade

Ao longo do texto me refiro inúmeras vezes à comunidade de Trindade ou comunidade de pescadores. O termo *comunidade* tem sido amplamente usado na literatura para tratar de questões de manejo local ou comunitário de recursos naturais, sendo a residência no mesmo espaço um critério bastante comum para designar essa categoria (Castro 2000). Há muitas definições para o termo *comunidade*, mas todas têm em comum a noção de representação de um grupo de pessoas que compartilham alguma característica importante que os une como a geográfica, política ou baseada no conhecimento e prática (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, McConney e Salas 2011).

Borini-Feyerabend e colaboradores (2004) definem comunidades locais como unidades sociais que possuem relação histórica com determinado território e seus recursos naturais, têm interação e conhecimento profundos sobre o ecossistema em que vivem e compartilham aspectos de um mesmo modo de vida. Berkes e colaboradores (2006: 324) definem comunidade como:

> *Um grupo social dispondo de valores e crenças compartilhadas e de expectativa de interações contínuas (...) delimitada geograficamente, por meio de fronteiras políticas ou ligadas ao uso de determinados recursos, ou mesmo socialmente, em termos de uma comunidade de indivíduos compartilhando interesses comuns.*

A definição de comunidade pode ser ampliada para grupos de diversos tamanhos ao se referir a pessoas que têm algum tipo de convívio “cara-a-cara” (*face-to-face*) no dia a dia (Borini-Feyerabend *et al*. 2004). A integração social pela cooperação em torno de necessidades comuns e a continuidade cultural, dada pela autoidentificação da comunidade, são dois processos fundamentais da vida em comunidade. No entanto, não se deve considerar uma comunidade como uma unidade social homogênea e culturalmente estática, mas em luta contínua com mudanças culturais e conflitos sociais (op. cit.).

As comunidades apresentam características de heterogeneidade, como diferenças de interesses entre gênero, idade, posição social e econômica. Nelas coexistem grupos que competem em situações de conflitos da mesma maneira que há grupos que agem em cooperação (Borini-Feyerabend *et al*. 2004, Berkes 2006, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, McConney e Salas 2011). As comunidades estão sempre balanceando as forças opostas de integração e conflito bem como de continuidade e mudança cultural (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004). Quando envolvidas em processos decisórios relativos ao seu território, a recursos naturais ou a algum outro aspecto que interfira em seu modo de vida, as comunidades representam atores ou *stakeholders* imbuídos de interesses, influências, forças de poder e valores (Borrini- Feyerabend *et al*. 2004, McConney e Salas 2011). Nesse sentido, designo em determinados trechos desta tese, as comunidades de pescadores de Paraty ou a comunidade de Trindade como atores (ou *stakeholders*) em arenas sociais que influenciam a pesca artesanal de Paraty.

CAPÍTULO 2

A PESCA ARTESANAL DE PARATY E SEU CONTEXTO INSTITUCIONAL

2.1. INTRODUÇÃO

A Baía da Ilha Grande é palco de inúmeras atividades econômicas que geram diferentes tipos de pressão sobre esta área e estão representadas por interesses de diferentes organizações e grupos. A dinâmica socioeconômica e ambiental desta região faz dela um sistema socioecológico complexo que inclui atividades de pesca, turismo, indústria naval e petrolífera, produção de energia nuclear além de ações de conservação ambiental, representadas pela implementação de Unidades de Conservação (UCs) (Begossi *et al*. 2009, Instituto BioAtlântica sem data). O tráfego de embarcações de diversos portes, o deslocamento de plataformas de petróleo, o crescimento urbano e o desenvolvimento imobiliário são alguns dos fatores de pressão sobre a Baía da Ilha Grande, decorrentes das atividades ali realizadas.

Nesse cenário, organizações do Estado, pescadores, turistas (banhistas, mergulhadores, proprietários de lanchas) e grandes embarcações ocupam a Baía da Ilha Grande, com interesses diversos sobre o mar e seus recursos (ICMBio 2009). Quando há divergência entre esses interesses, conflitos[11] são deflagrados, como no caso da sobreposição entre os territórios de pesca de comunidades caiçaras de Paraty e UCs sobre áreas marinhas, gerenciadas pelo

[11] Na área de gestão de recursos naturais, um conflito pode ser definido como um conceito amplo "que engloba interesses, métodos e comportamentos divergentes que derivam de diferenças de poder entre os *stakeholders*" (Krishnarayan 2005:4). A raiz de um conflito está na diferença de poder, mas para que ele se concretize é preciso que duas ou mais partes estabeleçam uma relação, portanto o conflito é causado pela incompatibilidade ou oposição de necessidades, interesses, informação, conhecimento e valores, seja ela real ou apenas percebida (McConney 2011).

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (Begossi *et al*. 2009). Em Paraty, 80% de seu território é ocupado por UCs federais e estaduais, sendo que uma parcela dessa área está sobre o mar, em áreas de pesca que estão sob jurisdição do ICMBio.

A pesca artesanal realizada em Paraty está condicionada a inúmeras instituições formais, como políticas, leis e programas governamentais criados nos níveis federal, estadual ou municipal, e também a instituições locais criadas no nível das comunidades dos pescadores, baseadas no conhecimento local e integradas a práticas sociais, como é o caso da pesca de cerco fixo na região sul do município (Begossi 2011, Idrobro e Davidson-Hunt 2012). Esses dois conjuntos de instituições podem ser considerados como dois sistemas distintos, sendo um baseado no direito de apropriação sobre bens da União, no caso o mar e seus recursos naturais, e com autoridade garantida ao Estado e o outro, baseado na apropriação comunal, com regras locais gerenciadas pelos próprios pescadores e intimamente ligado à dinâmica sociocultural de suas comunidades.

Uma das condições de sucesso para o desenvolvimento de sistemas de cogestão da pesca de pequena escala é a existência de legislações que favoreçam a colaboração entre governo e usuários (Hauck Sowman 2001, Chuenpagdee e Jentoft 2007, Pinkerton 2009). Azevedo (2012) analisa as políticas federais para o setor pesqueiro nos anos de 2003 a 2011 e conclui que elas estão centralizadas no governo federal e têm um viés econômico, voltado para o crescimento da produção, privilegiando o setor industrial ao artesanal.

Vieira e colaboradoras (em revisão) analisaram 175 diplomas legais do âmbito federal, promulgados entre 1934 e 2012, que versam diretamente ou indiretamente sobre o acesso e uso de recursos pesqueiros. Entre esses instrumentos regulatórios estão o Sistema Nacioanal de Unidades de Consevação (Lei Federal 9.985/2000), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal 6.040/2007) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca (Lei Federal

11.959/2009). No que se refere diretamente à pesca, do total de diplomas legais analisados por Vieira e colaboradoras (em revisão), há 34 legislações federais que regulamentam a atividade referindo-se ao uso de petrechos, áreas permitidas, tamanhos mínimos e períodos de defeso para espécies específicas. Entre essas legislações, apenas a Instrução Normativa que versa sobre os Acordos de Pesca representa um instrumento de cogestão que garante a tomada de decisões sobre a gestão da pesca por pescadores, no nível das comunidades.

O objetivo deste capítulo é descrever o contexto institucional da pesca artesanal de Paraty, com base nas legislações que ordenam a pesca, regulamentam as UCs e dão direitos a povos e comunidades tradicionais. Serão descritos também instrumentos institucionais de ordenamento territorial e espaços institucionalizados onde temas relacionados à pesca artesanal são tratados, como os Conselhos de UCs. O contexto institucional da pesca artesanal de Paraty é dinâmico no tempo, sendo que neste capítulo, ele se refere ao período entre 2009 e 2013, mostrando através deste recorte temporal, um retrato parcial de uma realidade institucional maior. Antes da descrição do quadro institucional, eu caracterizarei a pesca artesanal costeira de Paraty para que o leitor compreenda o sistema de pesca no qual atuam as instituições.

Os resultados apresentados estão baseados em fontes secundárias e dados de observação direta de reuniões onde o tema da pesca foi abordado (veja tabela de reuniões observadas no Apêndice 1). A descrição da pesca está principalmente baseada em dados de Begossi *et al*. 2009 e Lianza 2011 que realizaram diagnósticos amplos e detalhados sobre a pesca e seus problemas, na região da Baía da Ilha Grande entre 2008 e 2011. Os dados de legislação estão baseados em:

(i) trabalho realizado pelo Instituto BioAtlântica (sem data) que culminou na produção de uma cartilha sobre a pesca sustentável na Baía da Ilha Grande contendo, entre outras informações, as principais legislações de pesca em vigor na Baía da Ilha Grande.

(ii) banco de dados de Marina Albuquerque Regina de Mattos Vieira[12] contendo políticas, leis, decretos, portarias e instruções normativas de jurisdição federal que versam diretamente e indiretamente sobre a pesca artesanal.

2.2. UM PANORAMA DA COMPLEXIDADE: A PESCA ARTESANAL COSTEIRA DE PARATY

A atividade de pesca em Paraty se estende da comunidade de Trindade até a comunidade de Tarituba, no extremo norte do município. Entre essas duas comunidades, há outras localizadas ao longo do litoral ou em ilhas próximas ao continente, onde a pesca artesanal também é realizada. São elas: Praia do Sono, Ponta Negra, Ponta da Cajaíba, Pouso da Cajaíba, Calhaus, Baixios (Saco do Mamanguá), Cruzeiro (Saco do Mamanguá), Paraty-Mirim, Ilha do Algodão, Ponta Grossa, Ilha do Araújo, Praia Grande e São Gonçalo (Begossi *et al*. 2009, MPA 2010, Lianza 2011). Além dessas, as comunidades Barra Grande, Taquari, Sertão do Taquari, Areal do Taquari, localizadas entre a Serra do Mar e a Rodovia BR-101 (Rio-Santos), sem ligação direta com a praia, também têm moradores que pescam (Seixas *et al*. 2010, Hanazaki *et al*. 2013). Na cidade de Paraty, os pescadores (incluindo os que realizam a pesca de arrasto de camarão) residem nos bairros Parque Imperial, Mangueira, Patitiba, Chácara, Pontal, Ilha das Cobras, Jabaquara e Corumbê (Begossi *et al*. 2009, MPA 2010, Lianza 2011).

A idade média dos pescadores de Paraty está entre 40 e 63 anos, sendo que 37% deles não completaram o Ensino Fundamental (Begossi *et al*. 2009). A renda média obtida com a pesca é de R$ 681,21 (com desvio padrão de R$ 578,20), variando entre a renda média de R$1.246,30 em Tarituba e R$ 318,30 na Praia do Sono[13].

[12] Esses dados são parte do projeto de Iniciação Científica de Marina Albuquerque Regina de Mattos Vieira, realizado sob a orientação de Cristiana Simão Seixas, durante a sua graduação para obtenção do título de bacharel em Biologia, pela Universidade Estadual de Campinas, no ano de 2010.

[13] Dados coletados por Begossi *et al*. 2009 entre o final de 2008 e início de 2009.

São várias as técnicas e petrechos de pesca utilizados em Paraty (Tabela 2.1), mas entre elas a linha e anzol, a rede de espera, o cerco flutuante e a rede de cerco com lance são os petrechos mais utilizados (Begossi *et al*. 2009). As espécies capturadas em Paraty incluem espécies de ambientes recifais (lajes e pedras), arenosos, lodosos (geralmente próximos a manguezais) e de mar aberto. Begossi e colaboradores (2009) levantaram cerca de 70 espécies capturadas por pescadores artesanais de Paraty. São espécies pelágicas, demersais e costeiras além dos frutos do mar, como camarões e lulas[14]. Entre as mais pescadas estão o camarão branco, corvina, parati, vermelho, robalo, pescada, camarão sete-barbas, tainha, garoupa, bonito e cavala. De uma forma geral, peixes de menor tamanho são consumidos e os de maior tamanho e valor são comercializados. Entre os peixes mais consumidos em Paraty estão a cavala, corvina, pescada ou pescadinha, parati e garoupa. Entre os mais comercializados também estão a cavala e a garoupa, além do robalo, camarão e vermelho. Em Paraty o pescado é vendido para restaurantes, proprietários de peixarias, intermediários e na própria comunidade, para moradores, turistas e proprietários de restaurantes. Embora a pesca de camarão seja importante em Paraty, esta pesquisa concentra suas análises na pesca realizada por canoas e botes de madeira e alumínio, próximo à costa.

[14] "De forma geral, os pescadores artesanais de Paraty exploram quatro grupos distintos de pescados: os pelágicos, que percorrem grandes distâncias e são chamados de peixes que vêm de fora, os teleósteos demersais e peixes litorâneos, que podem ou não realizar migrações, como a tainha, a corvina, o robalo e a pescada, os peixes costeiros, que normalmente não migram ou migram muito pouco, como a garoupa, o vermelho, olho de cão e o badejo e, finalmente, os frutos do mar, que tanto podem ser os crustáceos (camarões principalmente) quanto moluscos (principalmente a lula)." (Begossi *et al*. 2009:132)

Tabela 2.1. Petrechos e técnicas de pesca empregadas nas comunidades de Paraty (adaptado de Begossi *et al*. 2009: 92-93)

Petrechos	Descrição
1. Linha	- vara com anzol e linha, sem especificar a utilização de molinete - iscas seletivas (incluindo iscas artificiais), de acordo a espécie-alvo e o ambiente de pesca - captura de peixes de recifes, como garoupa e badejo
2. Rede de espera	- seletividade pelo tamanho da malha da rede - captura de parati
3. Cerco com lance	- para cercar um cardume com rede depois de avistado - peixes que se prendem na malha da rede - despesca feita no mesmo instante - várias tentativas (lances) são feitas
4. Mergulho	- livre ou com compressor - o peixe é arpoado
5. Arrasto	- tracionado com a mão ou motor - quando tracionado a motor, utiliza uma ou duas redes e o auxílio de duas portas - método não seletivo - impacto negativo sobre o fundo do mar

Petrechos	Descrição
6. Arrasto de praia	- rede tracionada manualmente - geralmente realizada por um grupo de pescadores
7. Bate-bate ou bate-poita	- o cardume é cercado com uma rede e o pescador bate na água com algo pesado para afugentar o peixe em direção à rede
8. Covo	- armadilha de palha ou aço com isca dentro
9. Zangarelho	- linha com anzol de várias pontas, específica para a captura da lula
10. Bicheiro	- pesca submarina que utiliza uma haste comprida (bicheiro) com um grande anzol
11. Tarrafa	- rede circular jogada de cima, da canoa ou da beira da praia ou rio quando se avista um cardume
12. Espinhel	- uma ou mais linhas com um conjunto de anzóis - as iscas ficam no mar de um dia para outro

Petrechos	Descrição
13. Cerco flutuante	- conjunto de redes de *nylon*, com uma parte aberta (boca), por onde o peixe entra, um funil ou labirinto de rede e em um fundo redondo - o peixe permanece vivo dentro do cerco até a despesca - método seletivo
14. Picaré	- arrasto de praia, realizado por dois pescadores

2.2.1. Problemas relativos à pesca artesanal de Paraty

Begossi *et al*. (2009), MPA (2010) e Lianza (2011) descrevem uma série de problemas identificados na atividade de pesca artesanal de Paraty pelos próprios pescadores. Esses problemas estão ligados a técnicas de pesca, acesso ou exclusão de determinadas áreas para a pesca, comercialização do pescado, relação entre pescadores e o governo e alguns vetores ambientais como a poluição. As principais causas para a diminuição do pescado em Paraty, percebidas pela maioria dos pescadores entrevistados por Begossi e colaboradores (2009), são a pesca de arrasto de fundo, a pesca por embarcações de fora da Baía da Ilha Grande e com mais autonomia de navegação, e o uso de sonar para localizar cardumes (Quadro 2.1). Os sonares estão associados à pesca de sardinha, corvina e camarão, considerada como modalidades de pesca de maior escala, de caráter predatório, sendo muitas vezes realizadas em áreas de baixa profundidade, próximas à costa, em toda a Baía da Ilha Grande (Begossi *et al*. 2009).

Os pescadores apontam dificuldades para a obtenção de licenças de pesca como outro problema em sua atividade. O processo é considerado por eles como sendo lento, burocrático e o período de validade das licenças curto, de apenas dois anos. Outro problema apontado pelos pescadores é a falta de regulamentação de canoas e de determinadas técnicas, como o cerco fixo flutuante (Begossi 2010). Outro problema recorrente em Paraty é a insatisfação dos pescadores em relação à fiscalização feita pelo IBAMA, considerada truculenta, quando aplicada aos pescadores artesanais, e insuficiente para as grandes embarcações (Begossi *et al*. 2009, Lianza 2011).

Quadro 2.1. Problemas relacionados à atividade de pesca artesanal, citados por pescadores de Paraty (baseado em Begossi *et al*. 2009, MPA 2010 e Lianza 2011)

Tipos de embarcação, técnica e petrecho

- impacto da pesca por traineiras e embarcações de pesca de arrasto por parelha (sardinha, corvina e camarão)

- pesca com sonar

- pesca de bate-poita, cerco de robalo e pesca de arpão (mergulho)

Acesso ou exclusão de áreas de pesca

- embarcações de grande porte no interior da Baía da Ilha Grande (camarão, sardinha e corvina)

- proibição da pesca artesanal no interior de Unidades de Conservação

- restrição de acesso ao mar pelas Marinas

Esforço de pesca e defeso

- diminuição das capturas

- aumento do número de pescadores e embarcações

- desrespeito ao período do defeso

- dificuldade de obtenção do seguro-defeso durante o defeso

Custos e comercialização

- alto custo do óleo *diesel* e gelo

- dificuldade de comercialização do pescado

Relações institucionais

- relação ruim com o IBAMA

- falta de apoio da Colônia de Pescadores de Paraty

Obtenção de licenças de pesca

- dificuldade de obtenção de licenças de pesca (burocracia, demora, prazo curto da licença)

- falta de licença para dupla classificação de embarcações (pesca e turismo simultaneamente)

- a falta de regulamentação da pesca de cerco fixo

(continuação do Quadro 2.1)

Fiscalização

- falta de fiscalização ou fiscalização insuficiente e inadequada
- fiscalização truculenta do IBAMA com pescadores artesanais

Turismo

- atividade de mergulho
- trânsito de lanchas em alta velocidade (avarias em redes de pesca)

Vetores ambientais

- poluição (lixo, resíduos em marinas, efluentes de hotéis, tinta de barcos, esgoto)
- assoreamento de rios
- mudanças climáticas
- exploração de Petróleo

Com relação aos vetores ambientais, a poluição das águas e a destruição de áreas de mangue para a construção de marinas são apontadas pelos pescadores como problemas que atingem a sua atividade. O estabelecimento de marinas causa o desmatamento dos manguezais e polui as águas com resíduos de óleo e tinta de embarcações, além de gerar resíduos orgânicos em ambiente que deveria ser preservado como “berçário” de diversas espécies, incluindo o camarão (Lianza 2011). A poluição também é atribuída às atividades das usinas nucleares. Os pescadores consultados pelo grupo de Lianza (2011) afirmam que a qualidade de pescado capturado próximo às usinas tem aspecto seco, duro e com sabor desagradável.

Os pescadores indicam um conjunto de sugestões para solucionar os problemas que enfrentam em sua atividade, de acordo com Begossi *et al*. (2009), MPA (2010) e Lianza (2011), como o cumprimento de leis (e.g. controle de barcos, respeito ao defeso), o zoneamento de áreas de pesca e exclusão de pesca, e

melhor representação dos pescadores nas decisões sobre a gestão dos recursos pesqueiros (Quadro 2.2).

Quadro 2.2. Soluções para os problemas identificados na atividade de pesca artesanal, citados por pescadores de Paraty (baseado em Begossi *et al*. 2009, MPA 2010 e Lianza 2011)

Tipos de pesca, técnicas e petrechos
- proibição da pesca de arrasto, cerco do robalo e bate-poita
- redução e proibição do uso de sonares na Baía da Ilha Grande
- uso de redes com malhas maiores
- limite do número de redes por embarcação
- criação de recifes artificiais
- incentivo à maricultura e tanques de criação
Acesso ou exclusão de áreas de pesca
- proibição da pesca por embarcações grandes no interior da Baía da Ilha Grande
- zoneamento e rodízio da pesca nas ilhas da ESEC Tamoios
- proibição da pesca em manguezais; conservação de manguezais e áreas de desova
- limites de áreas de pesca de acordo com o tamanho das embarcações, arte de pesca e profundidade
- estabelecimento de sinalizações para demarcar áreas de exclusão de pesca
- permissão de acesso a pescadores artesanais legalizados (linha, emalhe e cerco flutuante) nos limites da ESEC Tamoios
- garantia de acesso ao mar pelas Marinas
Esforço e defeso
- estabelecimento de manejo por espécie (controle e monitoramento)
- redução do número de pescadores e embarcações
- controle da captura de pescado
- respeito ao período do defeso
- garantia do pagamento do seguro-defeso
- ampliação da divulgação sobre o defeso
- realização de censo de desembarque pesqueiro
- realização de pesquisa sobre período reprodutivo do camarão

(continuação do Quadro 2.2)

Custos, financiamento e comercialização

- implementação de linhas de crédito ao pescador artesanal
- implementação de entreposto comercial de pesca ou cooperativa
- melhoria das condições de transporte e comercialização do pescado

Relações institucionais

- organização e união dos pescadores
- apoio do governo à pesca artesanal
- realização de acordos com o IBAMA
- realização de reuniões com sindicato dos armadores

Obtenção de licenças de pesca

- implantação de escritórios locais do MPA
- campanhas itinerantes para a desburocratização da obtenção de registros e licenças
- organização de mutirão pela Colônia de Pescadores e MPA para emitir licenças
- aumento do prazo de vencimento das licenças
- criação de um modelo único para a obtenção da licença
- garantia de licenças de pesca para quem está na atividade há pelo menos 10 anos
- fornecimento de licenças para cercos flutuantes
- regularização da pesca da sardinha pelos cercos flutuantes
- definição de sistema de cotas

Fiscalização

- melhoraria de ações de fiscalização (continuidade, prevenção, justiça e cordialidade)
- utilização de sistema de informação para operações de fiscalização
- melhoria da fiscalização sobre embarcações de fora da Baía da Ilha Grande
- ampliação de ações de divulgação de informação sobre a legislação da pesca e fiscalização
- autuação com advertência, prazo de 90 dias para o pescador se regularizar
- aumento do número de fiscais
- melhoria da estrutura para fiscalização (lanchas)
- institucionalizar pescador como agente fiscalizador

(continuação do Quadro 2.2)

Turismo

- delimitação de áreas específicas para o mergulho

Vetores ambientais

- controle sobre fontes de poluição
- tratamento do esgoto
- desenvolvimento de ações de preservação dos manguezais
- realização de campanhas de educação ambiental
- criação de leis (nas três esferas) para o ordenamento das marinas
- divulgação do processo de exploração de petróleo e seus impactos

2.3. INSTITUIÇÕES QUE INFLUENCIAM A PESCA ARTESANAL DE PARATY

Esta seção apresenta as principais instituições que têm influência sobre a pesca artesanal de Paraty, as quais incluem políticas, leis, decretos, instruções normativas e portarias que estão sob a jurisdição principalmente do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ICMBio. Elas versam diretamente sobre a atividade de pesca, como leis que regulamentam a pesca de determinadas espécies, mas também estão incluídas nesta seção as instituições que regem as UCs e que remetem aos direitos de populações tradicionais no Brasil (Figura 2.1). As políticas e leis relacionadas às UCs e populações tradicionais foram incluídas porque parte dos problemas levantados pelos pescadores de Paraty está ligada a conflitos de pesca no interior de UCs ou é decorrente da reivindicação sobre direitos aos territórios de pesca, defendidos como territórios históricos e ligados à cultura caiçara.

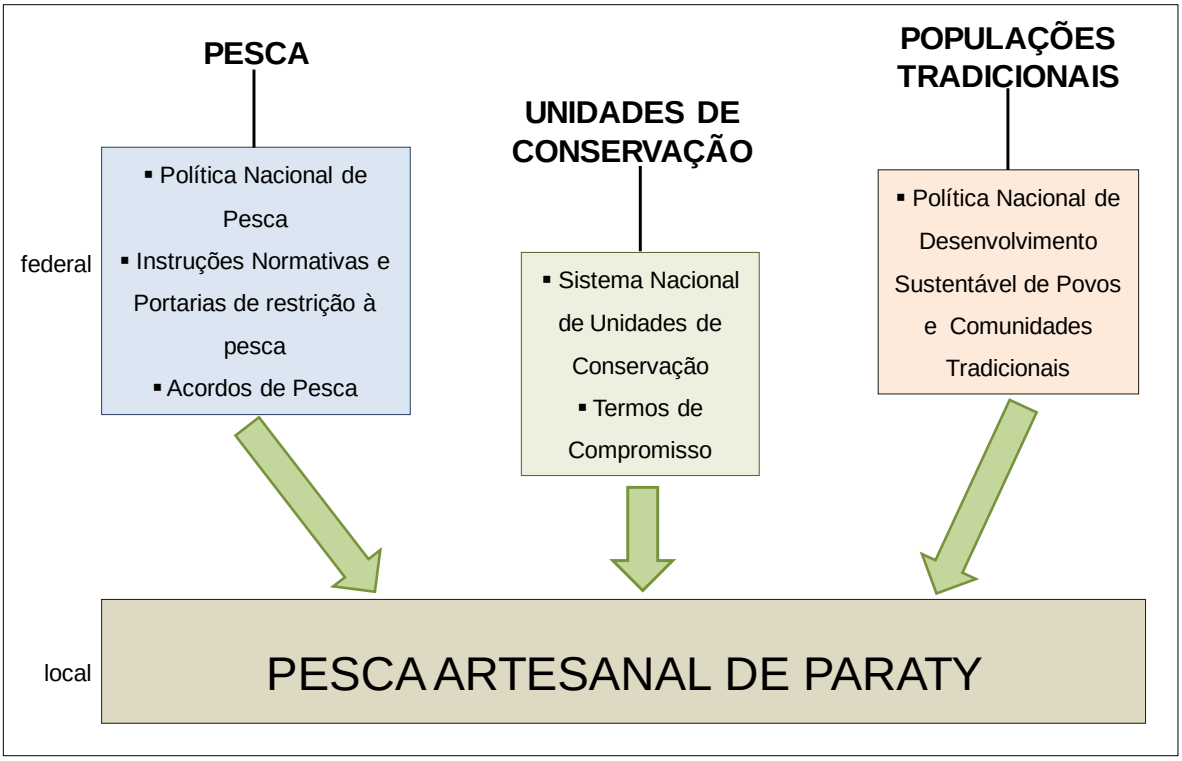


Figura 2.1. Instituições federais que influenciam a gestão da pesca artesanal de Paraty, no nível local. Elas incluem políticas, leis, instruções normativas e portarias diretamente ligadas à pesca ou relacionadas às Unidades de Conservação e populações tradicionais

2.3.1. Instituições de pesca: políticas, leis, instruções normativas e portarias

Em 2009, foi promulgada a Lei Federal nº 11.959 que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e que regula as atividades pesqueiras no país. A nova política nacional de pesca está orientada por princípios de sustentabilidade ambiental e econômica, pelo desenvolvimento socioeconômico e cultural dos que praticam a pesca e pelo ordenamento[15], fomento e fiscalização da atividade pesqueira. O seu artigo 5º prevê que o poder público, ao autorizar a atividade de pesca, deve garantir a

[15] Ordenamento pesqueiro é o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmicos, econômicos e sociais (Lei Federal 11.959 de 2009).

proteção dos ecossistemas, a seguridade do trabalhador e das populações tradicionais, a segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos.

O seu artigo 7º prevê que o desenvolvimento sustentável da pesca se efetivará mediante a gestão do acesso e uso dos recursos pesqueiros, determinação de áreas especialmente protegidas, participação social, capacitação da mão de obra do setor pesqueiro, pesquisa e educação ambiental, modernização de infraestrutura portuária, sistema de informações sobre a pesca, controle, fiscalização e fomento do setor pesqueiro.

Nesta lei as áreas de exercício da atividade pesqueira são definidas como:

> *As águas continentais, interiores, o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva brasileira, o alto-mar e outras áreas de pesca, conforme acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, excetuando-se as áreas demarcadas como Unidades de Conservação da natureza de proteção integral ou como patrimônio histórico, e aquelas definidas como áreas de exclusão para a segurança nacional e para o tráfego aquaviário (Lei Federal nº 11.959, art. 2º).*

De acordo com essa política, a pesca artesanal é definida como uma atividade comercial “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte.”. Nesta lei, o pescador profissional é definido como “a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no país que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.”. Nessa mesma política, a pesca de subsistência é diferenciada da pesca artesanal, sendo definida como atividade “praticada com fins de consumo doméstico ou escambo, sem fins de lucro e utilizando petrechos previstos em legislação específica (...)”.

Todos os pescadores profissionais devem ter o Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP de acordo com a Lei Federal 11.959, de 29/06/2009, Instrução Normativa/MPA nº 2 de 25 de janeiro de 2011, Instrução Normativa/MPA nº 12, de 28 de dezembro de 2011, Instrução Normativa/MPA nº 6, de 29 de junho de 2012 e Instrução Normativa/MPA nº 13, de 21 de dezembro de 2012. O RGP é uma condição prévia para a obtenção de autorização para o exercício da atividade, de acordo com a Lei Federal 11.959, de 29/06/2009 e a Instrução Normativa/MPA nº 9, de 4 de agosto de 2011. A Instrução Normativa Interministerial (MMA e MPA) nº 10, de 10 de junho de 2011, versa sobre a obtenção de autorização de pesca para as embarcações, com a definição das modalidades de pesca, espécies a capturar e áreas de operação permitidas.

As Colônias de Pescadores, as Federações Estaduais e a Confederação Nacional dos Pescadores constituem os órgãos de representação de classe dos pescadores artesanais, de acordo com o artigo 8º da Constituição Federal, que garante a livre associação profissional ou sindical dos trabalhadores, estando regulamentado pela Lei Federal 11.699, de 13 de junho de 2008. O benefício de seguro-desemprego, garantido pela Constituição Federal, está assegurado ao pescador profissional artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, devidamente registrado, durante os períodos de defeso[16] instituídos pelo IBAMA (Lei Federal nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; Instrução Normativa do Ministério do Trabalho e Emprego nº 1, de 27 de dezembro de 2011). Para um entendimento mais amplo e completo do marco jurídico e legislações que versam sobre a gestão da pesca no Brasil, consultar Azevedo (2012), Dias Neto (2010), MMA (2010) e Medeiros (2009).

Dentre as legislações que regulamentam a pesca em Paraty, estão os períodos de defeso para a sardinha verdadeira (*Sardinella brasiliensis*), tainha (*Mugil liza, M. platanus*), camarão sete barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*), camarão

[16] O defeso é definido como a "paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes" (Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009).

branco (*Litopenaeus schmitti*), camarão rosa (*Farfantepenaeus paulensis*, *F. brasiliensis*), camarão barbaruça (*Artemesia longinaris*), camarão santana ou vermelho (*Pleoticus muelleribagre*), bagre branco (*Genidens barbus*), caranguejo uçá (*Ucides cordatus*), caranguejo guaiamum (*Cardisoma guanhumi*) e mexilhão (*Perna perna*) (IBIO sem data, http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/defeso, consultado em 10 de julho de 2013). O Apêndice 5 traz as principais legislações restritivas que vigoram sobre a pesca artesanal em Paraty.

Além do defeso, as medidas de moratória, fixadas para que os estoques das populações das espécies consideradas vulneráveis ou ameaçadas de extinção possam se recuperar por tempo determinado ou não, estão em vigor em Paraty para o cherne poveiro (*Polyprion americanus*), mero (*Epinephelus itajara*), raia-viola (*Rhinobatus horkelli*) e várias espécies de cação (*Squatina occulta*, *S. guggenheim*, *Galeorhinus galeus*, *Mustelus schimitti*) (IBIO sem data).

Outro critério dos instrumentos legislativos de pesca é a definição do tamanho mínimo para a captura correspondente ao tamanho da primeira maturação dos indivíduos (Tabela 2.2). Há uma lista de espécies de peixes marinhos das regiões sul e sudeste que tem sua captura regulamentada pelo tamanho mínimo dos indivíduos, de acordo com a Portaria IBAMA 008/03-N, de 20 de março de 2003 e Instrução Normativa IBAMA n^{o} 53, de 22 de novembro de 2011 (Serafini 2012, IBIO sem data). Entre eles estão a corvina, garoupa, robalo e tainha que são importantes na pesca de Paraty.

Tabela 2.2. Tipos de legislações que restringem a pesca, critérios e espécies-alvo, com aplicação na região de Paraty (baseado em IBIO sem data)

Tipo de restrição	Critérios	Espécies-alvo
Período de defeso	- proteção de indivíduos jovens que ainda não se reproduziram - garantia da desova das fêmeas	sardinha verdadeira, tainha, camarão, bagre branco caranguejo uçá e guaiamum, mexilhão[17]
Moratória	- restabelecimento da população de espécies ameaçadas de extinção ou vulneráveis	cherne poveiro, mero raia-viola, cação
Tamanhos mínimos de captura	- tamanho da primeira maturação para assegurar a desova necessária para a manutenção da população	Anchova, badejo, bagre, batata, cabrinha, cação (anjo-asa-longa e listrado), camarão, caranguejo uçá, castanha, corvina, garoupa, goete, linguado, miraguaia, palombeta, pampo, betara, parati, espada, peixe-porco, peixe-rei, pescada, robalo, sardinha, tainha, trilha, tubarão (martelo-liso e martelo-recortado)

[17] O único período de defeso que se aplica *de fato* em Paraty é o referente ao camarão (R.R. de Freitas, comunicação pessoal).

Tipo de restrição	Critérios	Espécies-alvo
Tipo de pesca/petrechos usados	- pesca de arrasto com sistemas de portas e parelhas - pesca de polvo com potes em profundidade inferior a 70 metros - pesca com puçá para diversas espécies (e.g. peixe-porco e porquinho) - pesca por embarcações cerqueiras (traineiras) no Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva - restrição do tamanho das redes e malhas das redes para peixes demersais e camarões	Camarão, polvo, peixe-porco, porquinho, corvina, castanha, pescada-olhuda, pescadinha-real.
Exclusão de áreas	- Unidades de Conservação de proteção integral em áreas marinhas	- espécies que ocorrem no interior das UCs de proteção integral

A respeito da pesca de arrasto pelo sistema de portas e parelhas utilizado para a pesca do camarão, há dois diplomas legais que proíbem essa prática e que são aplicados na região de Paraty: a Portaria IBAMA nº 43-N, de 11 de abril de 1994 e a Portaria da SUDEPE N-3, de 23 de fevereiro de 1987. A Portaria do IBAMA proíbe a técnica em todo o litoral do estado do Rio de Janeiro a menos de 2 milhas da costa, por embarcações maiores de 10 AB[18]. A portaria da SUDEPE proíbe a pesca de arrasto pelo sistema de portas e parelhas em regiões específicas de Paraty que incluem o Saco do Mamanguá, a enseada de Paraty-Mirim e o interior da Baía de Paraty (IBIO sem data).

No ano de 2011, foram editadas duas Instruções Normativas no âmbito federal, que versam sobre a pesca do camarão sete barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*). A Instrução Normativa Interministerial MPA-MMA nº 3, de 20 de janeiro de 2011 estabelece normas para o ordenamento da frota e esforço de pesca na captura de camarão sete barbas e da fauna acompanhante, além de determinar a instituição de Comitê de Gestão da Pesca de Camarões para subsidiar as decisões do MPA e MMA na regulação desta atividade. A Instrução Normativa/MPA nº 3, de 17 de fevereiro de 2011, dispõe sobre a concessão de autorização de Pesca e efetivação do registro de embarcação pesqueira para operar na captura de camarão sete barbas para embarcações com arqueação bruta menor ou igual a 20[19].

Há ainda legislações que associam a proibição de área de pesca com o petrecho utilizado, como à que se refere à proibição da captura de polvo com potes em profundidades menores que 70 metros (IN 26-SEAP, de 19 de dezembro de 2008). Para determinadas pescas, a legislação versa sobre o tamanho das redes e malhas das redes, como no caso da pesca de camarão (IBIO sem data).

[18] "A arqueação bruta (AB) ou tonelagem bruta de arqueação de registro (*gross tonnage ou gross registered tonnage* - GRT) é a expressão do tamanho total de uma embarcação. A arqueação bruta é um parâmetro adimensional e considera volume de todos os espaços internos do navio, também chamada de tonelagem bruta ou tonelagem de arqueação bruta (TAB) (Martins, 2007).

[19] Na ausência de informações sobre a arqueação bruta e a potência do motor no documento emitido pela Autoridade Marítima, as autorizações serão concedidas a embarcações iguais ou menores de 12 metros (art. 4º, IN/MPA nº 3, de 17/02/2011).

Além das legislações que regulam aspectos específicos da pesca, há os Acordos de Pesca, que constituem um mecanismo legal de gestão participativa, comprometido com o ordenamento pesqueiro em um contexto socioecológico local. Reconhecidos pelo IBAMA no final da década de 1990, foram regulamentados em 2002 pela Instrução Normativa nº 29 do IBAMA, de 31 de dezembro de 2002 (Ruffino 2005). Ela define um Acordo de Pesca como "um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros, em uma determinada área definida geograficamente." (IBAMA IN 29/2002).

Segundo Vieira e colaboradoras (em revisão), a Instrução Normativa que regulamenta os Acordos de Pesca são o instrumento jurídico federal que melhor garante a "participação direta de usuários de forma deliberativa nas tomadas de decisão sobre o uso de recursos pesqueiros". Os Acordos de Pesca são importantes no contexto da pesca artesanal de Paraty porque em 2009, o MPA iniciou um processo de proposição da institucionalização de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande como um mecanismo para gerenciar a pesca artesanal da região, o que mobilizou diversas comunidades de pescadores, atores do governo e universidades em torno deste assunto. Este tema será aprofundado nos capítulos 4 e 5.

2.3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), institucionalizado como Lei Federal em 2000 (Lei Federal 9.985/2000) é formado pelo conjunto das UCs federais, estaduais e municipais do Brasil. Dezoito dos sessenta artigos do SNUC estão regulamentados no Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002.

A Lei Federal 9.985 (art. 2º) define Unidade de Conservação como o:

> *Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e*

> *limites definidos, sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.*

O SNUC é orientado por diretrizes que buscam (i) assegurar a representatividade dos ecossistemas brasileiros no conjunto de UCs, bem como a integração de conjuntos de UCs em grandes áreas; (ii) integrar a gestão das UCs às políticas de administração das terras e águas circundantes; (iii) envolver a sociedade na criação, implantação e gestão das UCs, no desenvolvimento da política nacional referente ao SNUC e nas ações de pesquisa, educação e turismo; e (iv) assegurar a sustentabilidade econômica das UCs e das populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das mesmas.

A criação de UCs é feita por ato do Poder Público e deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, assim como prover informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. Cabe dizer que as UCs federais que têm área sobre o município de Paraty foram criadas antes desta lei, portanto não houve consulta pública.

O ICMBio é designado como o órgão executor do SNUC, com o papel de subsidiar as propostas de criação e administração das UCs. As UCs previstas no SNUC dividem-se em unidades de proteção integral e de uso sustentável. O objetivo das unidades de proteção integral é a preservação da natureza, sendo permitido apenas o uso indireto[20]. O uso é permitido para fins científicos, contemplativos e turísticos, o que é feito por pessoas que não são moradoras das UCs, em detrimento do uso de recursos naturais feito por populações tradicionais que vivem no seu interior (Calvimontes 2013), como nos casos do Parque Nacional (PARNA) da Serra da Bocaina e Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios em Paraty. As UCs de uso sustentável caracterizam-se pela associação entre o

[20] Entende-se por uso indireto "aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais." (Lei 9.985/2000).

objetivo de conservação da natureza e o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Todas as UCs devem possuir um Plano de Manejo para toda a sua área de abrangência com diretrizes e ações para a integração das populações humanas vizinhas à UC.

A constituição de Mosaicos de UCs se dá quando um conjunto de UCs de categorias diferentes ou não estiverem próximas, justapostas ou sobrepostas. Neste caso, a gestão deve ser guiada por princípios de integração e participação, levando-se em conta os diferentes objetivos de cada UC e priorizando uma orientação de gestão em escala regional, que busque a compatibilização dos objetivos de conservação da natureza com a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável.

No que se refere às populações tradicionais, a sua permanência não é permitida no interior de UCs de proteção integral. O SNUC prevê que elas sejam "indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes." (Lei 9.985/2000, art. 42). Nesse mesmo artigo, o parágrafo 2º versa sobre a realocação das populações tradicionais residentes no interior de UCs de proteção integral:

> *Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.*

O processo indenizatório das populações tradicionais prevê que seu modo de vida e atividades de subsistência sejam respeitados no processo de realocação, porém enquanto não forem reassentadas, a permanência das populações tradicionais no interior da UC deve ser regida por Termo de Compromisso.

Os Termos de Compromisso, regulamentados no Decreto Federal 4.340/2002 e na Instrução Normativa nº26 do ICMBio, em 2012, são um instrumento de gestão participativa firmado entre o ICMBio e famílias de populações tradicionais residentes em UCs de proteção integral. Eles são definidos no artigo 2º da Instrução Normativa nº 26/2012 do ICMBio como o:

> *Instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em UCs onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos.*

Abirached e colaboradores (2010) descrevem os Termos de Compromisso firmados na Reserva Biológica do Lago Piratuba e no Parque Nacional do Cabo Orange, localizados no Amapá e sob administração do ICMBio, onde se estabeleceram regras sobre a pesca, de modo a conciliar essa atividade tradicional ribeirinha com os objetivos de gestão das UCs. Nesse mesmo sentido, o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, localizado no estado de São Paulo e sob jurisdição estadual, estabeleceu um plano de uso tradicional e um acordo de manejo de produtos florestais para o artesanato entre o órgão gestor da UC e comunidades quilombolas e caiçaras, caracterizando também uma forma de acordo entre populações tradicionais em UC de proteção integral (op. cit.).

Embora os Termos de Compromisso sejam um instrumento legal que regulamente a situação de populações tradicionais em UCs de proteção integral através de um processo participativo, é importante frisar que ele é um instrumento de caráter transitório e sua formalização depende da decisão final da presidência do ICMBio ou órgão gestor estadual e municipal (art. 11º da Instrução Normativa do ICMBio, nº 26 de 2012).

2.3.3. Instituições formais que asseguram os direitos das populações tradicionais no Brasil

No âmbito internacional, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), da qual o Brasil é signatário pelo Decreto Federal Legislativo nº 02 de 2004, versa que cada país deve respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das populações locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica, de acordo com a legislação nacional.

Nesse mesmo nível político, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989 sobre direitos dos Povos Indígenas e Tribais, e promulgada como Decreto Federal 5.051, de 19 de abril de 2004, prevê que os governos tomarão medidas, em cooperação com esse povos, para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios em que habitam além de consultá-los adequadamente sempre que houver medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar-lhes (Abirached *et al*. 2010).

No âmbito nacional, o primeiro diploma legal que formaliza especificamente o direito de populações tradicionais, que não sejam indígenas e quilombolas, é a Lei que institui o SNUC, através das UCs de uso sustentável, que incluem as populações tradicionais em seu interior como residentes e com direitos de uso dos recursos naturais (Abirached *et al*. 2010). Conforme descrito anteriormente, o Termo de Compromisso também é um instrumento legal que busca garantir os direitos de permanência das populações tradicionais nas áreas que residem em UCs.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT, Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007) apresenta, além do conceito de populações tradicionais, a figura dos territórios tradicionais, definidos como “espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.” Entre os objetivos específicos

desta Política estão: a garantia da manutenção dos territórios às populações tradicionais e do acesso aos recursos naturais que utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica, assim como a solução ou minimização de conflitos oriundos da implementação de UCs de proteção integral.

As ações previtass na PNPCT estão baseadas em princípios de (i) respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos tradicionais; (ii) melhoria de sua qualidade de vida nas gerações atuais, com garantia de mesmas possibilidades para as gerações futuras e com respeito aos seus modos de vida e as suas tradições; (iii) descentralização, transversalidade e articulação de ações com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos povos tradicionais nas diferentes esferas de governo; (iv) participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução da PNPCT; (v) participação dos povos tradicionais no controle social e processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses e; (vi) preservação dos direitos culturais, exercício de práticas comunitárias, memória cultural e identidade racial e étnica.

Vianna (2008) mostra uma visão política importante em torno do surgimento do conceito ou categoria “populações tradicionais”. A autora resgata que na década de 1980 ambientalistas e cientistas envolvidos na questão da conservação *in situ* passaram a designar os residentes no interior de UCs como populações tradicionais. A disseminação desse conceito e sua apropriação tanto pelo Estado como por essas populações se deu em resposta a demandas de conservacionistas e também de movimentos sociais e rurais pela luta de territórios e acesso a recursos naturais, sendo mais tarde um conceito internalizado pelos socioambientalistas. São vários os autores que discutem a função política e cultural das populações tradicionais na problemática de UCs de proteção integral, destacando-se Diegues (1996), Benatti (1998), Adams (2000b), Castro (2000), Cunha e Almeida (2000), Little (2002), Vianna (2008), Mendes (2009), Simões (2010), Abirached (2011) e Calvimontes (2013).

2.4. INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL EM PARATY: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, PLANO DIRETOR MUNICIPAL E AGENDA 21

Nesta seção descrevo os instrumentos institucionais que exercem influência sobre o ordenamento territorial de Paraty e que podem ser usados a favor do desenvolvimento de diretrizes, planos e ações que favoreçam a gestão da pesca artesanal de Paraty. Estes instrumentos estão representados pelas UCs federais com área marinha ou insular em Paraty[21], o Plano Diretor Municipal Participativo de Paraty, revisto em 2010, e a Agenda 21 de Paraty, que começou a ser articulada em 2010. Embora eles tenham objetivos, jurisdições e abrangências espaciais diferentes, os três abrem espaços de diálogo e negociação entre diversos atores, que poderiam ser integrados na discussão da temática da pesca em Paraty.

No caso das UCs, essa temática se desenvolve em torno de proibições de pesca ou ordenamento da pesca com base no zoneamento da unidade. O Plano Diretor Municipal trata da pesca de forma indireta, ao mapear as atividades econômicas e os assentamentos humanos do município, categorizando-os em bairros rurais ou urbanos, ou ainda como comunidades caiçaras tradicionais. Nesse zoneamento cria-se a oportunidade de inclusão do tema da pesca como um componente econômico e social representativo na gestão do município. A Agenda 21 representa uma chance para se discutir a temática da sustentabilidade da pesca no contexto municipal. Cada um desses instrumentos está sob a coordenação de organizações com interesses diversos, é orientado por intituições específicas e tem suas ações desenvolvidas em períodos de tempo distintos e com diferentes métodos, levantando questionamentos sobre possibilidades e

[21] Nesta análise incluo apenas as Unidades de Conservação Federal porque elas possuem Conselho Consultivo ativo, Plano de Manejo elaborado e ações em implementação. Em Paraty há ainda a Reserva Ecológica da Joatinga, sob a administração do Instituto do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA) e a Área de Proteção Ambiental Municipal da Baía de Paraty e Saco do Mamanguá, de jurisdição da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA).

desafios na direção de integração dos instrumentos em torno do tema da pesca artesanal.

2.4.1 Unidades de Conservação em Paraty e o Mosaico Bocaina

A pesca artesanal de Paraty é em parte praticada no interior do PARNA da Serra da Bocaina e ESEC Tamoios e na zona de entorno das ilhas que compõem parte da Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu (Tabela 2.3). Todas as UCs que ocupam o município de Paraty fazem parte do Mosaico Bocaina (Portaria MMA nº 349/2006).

Tabela 2.3. Unidades de Conservação situadas no município de Paraty com áreas marinhas ou insulares, sob jurisdição do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio)

Unidade de Conservação (UC)	Decreto de criação	Categoria de UC	Ambiente	Plano de Manejo	Criação do Conselho Gestor
Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu	1983	Uso sustentável	Terrestre e insular	Aprovado (2005)	2001
Estação Ecológica Tamoios (ESEC) Tamoios	1990	Proteção integral	Insular e marinho	Aprovado (2006)	2002
Parque Nacional (PARNA) Serra da Bocaina	1972	Proteção integral	Terrestre, marinho e insular	Aprovado (2002)	2010

2.4.1.1. Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu

A APA Cairuçu foi criada em 1983 por Decreto Federal, com o objetivo de “assegurar a proteção do ambiente natural, que abriga espécies raras e ameaçadas de extinção, paisagens de grande beleza cênica, sistemas hidrológicos da região e as comunidades caiçaras integradas nesse ecossistema” (art. 1º do Decreto Federal 89.242/1983).

A APA Cairuçu está integralmente em área do município de Paraty e em sua porção insular, inclui 63 ilhas. Esta UC possui partes de sua área sobrepostas à ESEC Tamoios, PARNA da Serra da Bocaina, Reserva Ecológica da Joatinga, de jurisdição estadual, e APA Municipal da Baía de Paraty e Saco do Mamanguá. O Plano de Manejo da APA Cairuçu, aprovado pela Portaria nº 28 do IBAMA em 2005, não faz restrições sobre a pesca artesanal, desde que esteja em consonância com a legislação (IBAMA 2004).

Atualmente as ações da APA Cairuçu estão orientadas para a educação ambiental, ordenamento da ocupação e uso do ambiente, fiscalização, comunicação e apoio ao desenvolvimento de pesquisas e práticas sustentáveis. Entre as inúmeras propostas de ações da APA estão a capacitação dos conselheiros da UC e das populações tradicionais que vivem na UC, a promoção de gestão participativa, a valorização da cultura e o modo de vida das populações tradicionais, a divulgação do Plano de Manejo da APA no município e o apoio à realização de pesquisas na região (http://www.icmbio.gov.br/cairucu/o-que-fazemos.html, consultado em 8 de fevereiro de 2014).

2.4.1.2. Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios

A ESEC Tamoios foi criada pelo Decreto Federal 98.864 de 1990 com objetivos de proteção, monitoramento e pesquisa do ecossistema insular marítimo de uma porção da baía da Ilha Grande, entre os municípios de Paraty e Angra dos Reis. Ela atua como zona tampão das Usinas Nucleares de Angra dos Reis. É

uma Unidade de Conservação marinha, descontínua e formada por 29 ilhas, ilhotes, lajes e rochedos ao longo do litoral, incluindo o raio de um quilômetro do entorno marinho das ilhas, ilhotes, lajes e rochedos.

As ações desenvolvidas pela ESEC Tamoios atualmente incluem a capacitação de professores e alunos da rede escolar, o apoio ao desenvolvimento de pesquisas biológicas e ecológicas, a manifestação nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos da Baía da Ilha Grande (e.g. portos e estaleiros) e o monitoramento e fiscalização das embarcações que acessam a UC. São proibidas na ESEC atividades de pesca, mergulho, construção nas ilhas e o desembarque e fundeio de embarcações (http://www.icmbio.gov.br/esectamoios/, consultado e 8 de fevereiro de 2014).

Em 2009, os gestores da ESEC Tamoios iniciaram o monitoramento da ocupação e atividade humana nas ilhas da UC. Em todas elas, verificou-se a ocorrência de atividades humanas, principalmente de tráfego de embarcações, turismo e pesca (ICMBio 2009). Em 2010, a ESEC se envolveu numa proposta para a revisão de toda a legislação de pesca atuante na Baía da Ilha Grande juntamente com outros órgãos do governo federal, estadual e municipal (este processo será detalhado no Capítulo 4).

Em 2012, os gestores da ESEC Tamoios, em parceria com a FIPERJ, iniciaram ações para a construção de um Termo de Compromisso entre ESEC e pescadores artesanais da comunidade de Tarituba que pescam no interior desta UC. O termo de compromisso estabelecia critérios sobre quem pode pescar e os petrechos de pesca permitidos no interior da UC. Desde então, este processo vem se desenvolvendo e em outubro de 2013, os pescadores de Tarituba aprovaram a versão do Termo de Compromisso elaborada pelo ICMBio e FIPERJ (Araujo *et al*. 2014, Freitas 2014, Trimble *et al*. 2014). Em dezembro de 2013, enquanto esta tese estava sendo escrita, a minuta do Termo de Compromisso estava em avaliação no escritório do IBAMA em Brasília. No entanto, no início de 2014 a minuta do Termo de Compromisso foi transformada em um Termo de Ajustamento

de Conduta e está tramitando no Ministério Público Federal de Angra dos Reis (Ana Carolina Esteves Dias, com. pess.).

2.4.1.3. Parque Nacional (PARNA) da Serra da Bocaina

O PARNA da Serra da Bocaina foi criado pelo Decreto Federal 68.172 em 1971, e em 1972, um novo decreto federal reduziu sua área de 134.000 hectares para 104.000 hectares. Ocupando áreas de cinco municípios dos estados do Rio de Janeiro (Paraty e Angra dos Reis) e São Paulo (Areias, São José do Barreiro, Cunha e Ubatuba), esta UC representa uma importante área de conservação da Mata Atlântica, incluindo ambientes de altitude e costeiros. Em Paraty, o Parque se estende em sua única porção marinha e insular ao sul do município, na comunidade de Trindade.

O Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina foi elaborado entre 1997 e 2000 e publicado em 2002. No zoneamento do Parque a comunidade de Trindade está categorizada como zona de uso extensivo e intensivo, que têm o objetivo de oferecer acesso e facilidades públicas para fins educativos, recreativos e de lazer, com a manutenção da paisagem natural e o mínimo de impacto humano. O planejamento de ações em Trindade está orientado para o ordenamento da visitação e iniciativas de educação ambiental. No Plano de Manejo, a atividade de pesca em Trindade está caracterizada como artesanal ou praticada por pescadores “embarcados” em embarcações maiores que pescam em outras áreas além dos limites do Parque (IBAMA 2002).

2.4.1.4. Mosaico Bocaina

O Mosaico Bocaina reúne Unidades de Conservação e Áreas Protegidas além de suas zonas de amortecimento, abrangendo o vale do rio Paraíba do Sul, litoral norte do Estado de São Paulo e litoral sul do Estado do Rio de Janeiro numa região com 14 municípios, 19 Unidades de Conservação, seis

Terras Indígenas e quatro Territórios Quilombolas (Apêndice 6). A maior parte das Unidades de Conservação do Mosaico Bocaina tem uma parcela da ocupação humana composta por povos e comunidades de caiçaras, caipiras, quilombolas e indígenas (Portaria de Criação do Mosaico Bocaina nº 349, de 11 de dezembro de 2006).

Em 2008, o Mosaico promoveu o *I Encontro de Populações Tradicionais nas Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina* com o intuito de integrar as comunidades tradicionais do Mosaico à sua gestão, com a definição de uma agenda de compromissos entre as comunidades tradicionais e gestores das UCs do Mosaico Bocaina. Entre os encaminhamentos desse Encontro está a definição de áreas prioritárias para a formulação de acordos de manejo de recursos naturais para o extrativismo vegetal, pesca e agricultura, em três comunidades. Esses três primeiros acordos serviriam como projetos-piloto para estabelecer parâmetros para a formulação de um plano de gestão integrada de recursos naturais nas Unidades de Conservação do Mosaico (Cortines 2008).

Esta proposta se desdobrou em consultorias realizadas no âmbito do *Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico*, iniciado em 2009. Uma dessas consultorias consistiu na realização de diagnóstico sobre a sustentabilidade da pesca de Trindade como ponto de partida para a construção de um acordo sobre a regulamentação dessa atividade envolvendo os pescadores locais. Este tema será aprofundado no Capítulo 6.

2.4.2. O Plano Diretor Municipal de Paraty

O Plano Diretor Municipal constitui o principal instrumento de ordenamento territorial no nível municipal, o qual orienta políticas e programas de desenvolvimento e funcionamento das cidades, devendo garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus moradores. Obrigatório em municípios

com mais de 20 mil habitantes, os Planos Diretores estão garantidos na Constituição Federal (art. 182, §1) e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), devendo ser institucionalizados como lei municipal.

O Estatuto das Cidades é a instituição que dá o fundamento para que o Plano Diretor reja o município como um todo em suas zonas urbana e rural. Ele prevê a aplicação de vários instrumentos à zona urbana, mas que cabem também para as zonas rurais, considerando "a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência" (Lei Federal 10.257/2001, art 2º, VI).

O município de Paraty já editou dois Planos Diretores posteriores ao Estatuto das Cidades, um em 2002, sob a Lei Municipal nº 1.352 de 2002, que não continha zoneamentos ou mapeamentos, e o segundo instituído pela Lei Complementar nº 34 de 2006. Por questões jurídicas, este último não está em vigor no município (Abirached 2011).

Iniciada em 2009, a revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty foi feita por consultoria da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) que se estendeu até 2010 e contou com a participação de todas as secretarias municipais, incluindo a Secretaria de Agricultura e Pesca de Paraty. Baseado nos instrumentos descritos no Estatuto das Cidades, uma das funções atribuídas ao Plano Diretor Municipal de Paraty deveria ser a inibição de pressões sobre terras ocupadas por populações tradicionais, através da delimitação de seus territórios (Abirached 2011).

A Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005 do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, prevê a instituição de Zonas Especiais no zoneamento dos municípios para atender aos interesses locais da população, o que inclui a demarcação "de territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos" (Art. 5º, II). Este é um direito das populações

tradicionais e um dever do município, que se não cumprido pode ser julgado pela Justiça (Abirached 2011).

2.4.3 Agenda 21 de Paraty

A Agenda 21 é um instrumento de planejamento participativo para determinado território (e.g. municípios, bacias hidrográficas e regiões metropolitanas) com vistas à construção de sociedades sustentáveis, baseado em três eixos: redução da degradação ambiental, aumento da justiça social e eficiência econômica (Brasil 2004).

A elaboração da Agenda 21 de Paraty foi formalizada pelo município em 2009 (Lei Municipal 1.722/2009) e coordenada pelo Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Forum DLIS). Em 2000, o Fórum DLIS elaborou o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Paraty que representa a base para a elaboração da Agenda 21 de Paraty. Neste documento há várias referências sobre a pesca como (i) o controle ineficiente da atividade pesqueira por parte dos órgãos responsáveis; (ii) inexistência de estatística pesqueira confiável; (iii) baixo rendimento da atividade pesqueira; (iv) falta de incentivo a atividades alternativas de produção, como a maricultura; (v) inexistência de zoneamento marinho e (vi) inadequações relativas ao defeso do camarão (Folha do Litoral 2006). No ano de 2010 não houve nenhuma ação ou proposta direta sobre a pesca de Paraty como parte do processo de elaboração da Agenda 21, mas saliento que este é um instrumento com potencial para criar uma arena de discussão e ação para a pesca no nível municipal[22].

[22] A elaboração da Agenda 21 de Paraty está em curso e foi apresentada em dezembro de 2013, na cidade de Angra dos Reis, em oficina de articulação da Agenda 21 com o Comitê de Bacia Hidrográfica Baía da Ilha Grande. O objetivo desta oficina foi o fortalecimento do diálogo entre o Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía da Ilha Grande, o Fórum (DLIS) de Agenda 21 de Paraty, representantes do poder público de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba e organizações da sociedade civil que desenvolvem as temáticas de recursos hídricos e desenvolvimento local sustentável, como parte do *"Projeto SIM - Sustentabilidade em Instituições e Municípios",* liderado pelo Núcleo Especial da Agenda 21/DIGAT/INEA, da Secretaria do Ambiente do Estado do Rio de

2.5. ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS PARA O DIÁLOGO E A NEGOCIAÇÃO DA GESTÃO DA PESCA EM PARATY

No âmbito da pesca artesanal de Paraty, os espaços institucionais que tratam ou poderiam tratar de problemas da pesca artesanal em Paraty são de caráter consultivo e estão representadas pelos Conselhos Consultivos das UCs federais e do Mosaico Bocaina, além da Câmara Temática de Pesca e Aquicultura da ESEC Tamoios, que está ligada ao seu Conselho (Tabela 2.4).

Os Conselhos Consultivos das UCs tratam de temas relacionados à conservação ecossistêmica e o desenvolvimento social, incluindo os problemas ligados à atividade de pesca artesanal, sendo que em Paraty, todos os conselhos possuem representantes da pesca artesanal, por meio da Colônia de Pescadores de Paraty ou organizações de base comunitária, como a Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT). Os conselhos possuem regimento próprio, são liderados pelos gestores das UCs e constituídos por ONGs, Universidades e organizações do governo, como o IBAMA, Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e Instituto Estadual do Ambiente (INEA) (Tabela 2.4).

O Mosaico Bocaina é um instrumento de ordenamento territorial com a função de "estruturar um sistema integrado de informações territoriais para monitorar vetores de uso e ocupações do solo em todo o território de abrangência de suas áreas protegidas" (Abirached 2011:88). Através de seu Conselho Consultivo, ele pode ser considerado como um fórum de diálogo que reúne diferentes níveis do governo e sociedade civil numa ampla escala geográfica para a integração de Planos de Manejo de UCs e outros instrumentos de ordenamento territorial, bem como para a articulação de políticas públicas (Abirached 2011).

Janeiro. Este Núcleo tem o objetivo de apoiar a implantação e fortalecimento de Agendas 21 no estado do Rio de Janeiro (mensagem eletrônica de agenda21rj@gmail.com, recebida em 16 de dezembro de 2013).

Tabela 2.4. Caracterização das arenas institucionalizadas que tratam diretamente ou indiretamente da gestão da pesca artesanal de Paraty. CC: Conselho Consultivo; CT: Câmara Temática

Arenas	**Jurisdição e data de criação**	**Representantes (nº de titulares)**	**Temas ligados à pesca**
CC APA Cairuçu	ICMBio, 4 de dezembro de 2001 (Portaria IBAMA nº180)	Governo (8) Universidade (2) Sociedade Civil (13)	-
CC ESEC Tamoios	ICMBio, 6 de agosto de 2002 (Portaria IBAMA nº 101)	Governo (9) Universidade (2) Sociedade Civil (16) Misto (1)[a]	- Restrições de pesca na UC - Termo de compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores artesanais
CT de Aquicultura e Pesca da ESEC Tamoios	ICMBio, 2007	Composição variável (coordenação da FIPERJ)	- Ordenamento da pesca do robalo - Revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande
CC PARNA Serra da Bocaina	ICMBio, 30 de setembro de 2010 (Portaria ICMBio nº 103)	Governo[b] (16) Universidade[b] (5) Sociedade Civil[b] (28)	- Uso e acesso aos recursos marinhos em Trindade
CC Mosaico Bocaina	ICMBio, 2007	Governo (24) Sociedade Civil (24)	- Uso e acesso aos recursos marinhos em Trindade

[a] Eletrobrás Termonuclear S.A. [b] Incluídos titulares e suplentes de diferentes organizações. [c] Eletrobrás Termonuclear S.A. e Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Criada em 2007 e coordenada pela FIPERJ, a Câmara Temática de Pesca e Aquicultura da ESEC Tamoios (CTPA) é a única arena formada especificamente para tratar de questões de ordenamento da pesca pertinentes à ESEC Tamoios. Participam dessa arena, representantes do IBAMA, um vereador de Paraty, lideranças comunitárias, a Colônia de Pescadores de Paraty, o Instituto BioAtlântica (IBIO) e Universidades (UERJ e Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ).

2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A caracterização da pesca artesanal em Paraty é um entre diversos passos para o entendimento da dinâmica do sistema socioecológico que compõe essa pesca. A análise do conjunto institucional que rege esse sistema, com suas legislações e instrumentos de gestão, também é fundamental para o desenvolvimento da governança desse sistema socioecológico. Neste capítulo, buscou-se mostrar como a diversidade da pesca, os problemas associados a ela e as inúmeras instituições relacioandas à pesca, UCs e populações tradicionais contribuem para a complexidade da gestão da pesca de Paraty. Mas é a partir do entendimento dessa complexidade que caminhos de gestão podem ser idealizados. Nessa trajetória há grandes desafios, como levar o conhecimento da legislação federal que afeta a pesca para o nível das comunidades e criar mecanismos de resolução de problemas que emergem de interesses e instituições divergentes.

A complexidade da gestão da pesca artesanal de Paraty pode ser percebida neste capítulo em diversos aspectos, como:

(i) a diversidade de técnicas, petrechos e espécies capturadas;

(ii) os problemas já diagnosticados pelos pescadores;

(iii) a densidade do quadro legislativo que rege a pesca artesanal costeira na região;

(iv) as particularidades do ordenamento da pesca no interior das UCs de uso sustentável e de proteção integral;

(v) a disponibilidade de instrumentos de ordenamento territorial e de espaços institucionalizados para a gestão da pesca, mas que não necessariamente trazem ao centro a discussão sobre a pesca artesanal no município.

É importante salientar que os problemas sobre a pesca artesanal de Paraty, assim como possíveis caminhos de resolução desses problemas já estão apontados pelos pescadores, como resultados de diversos estudos realizados na região, como Begossi *et al*. (2009), Geisbrecht (2011), Lianza (2011), Idrobo e Davidson-Hunt (2012), Trimble e Johnson (2012), Lopes et al. (2013b), Begossi e Lopes (2014), Trimble *et al*. (2014) e IBIO (sem data). Enfatizo que a contribuição dessa literatura é uma oportnidade para que os órgãos gestores deem um passo adiante na problemática da pesca, na direção de construir processos de gestão em consonância com esses dados.

Ao iniciar a coleta de dados para esta pesquisa, eu tinha a expectativa de encontrar espaços formais estabelecidos para tratar especificamente de problemas da pesca de Paraty e que integrassem pescadores, IBAMA, MPA, FIPERJ, Colônia de Pescadores, Conselho Municipal de Pesca e Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty, entre outros, com ações que orientassem a gestão da pesca. Em 2009, tomei contato com as discussões lideradas pelo MPA para a construção de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande (em detalhe nos capítulos 4 e 5) criando a possibilidade de um processo formal de gestão específico para a pesca artesanal.

Ao buscar por processos de gestão da pesca artesanal e arenas sociais específicas sobre o tema, o que mais chamou a minha atenção e emergiu como questão de pesquisa foi verificar que o tema da pesca estava vivo e presente em arenas protagonizadas pelo ICMBio, como a Câmara Temática de Aquicultura e Pesca da ESEC Tamoios e o Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina. Essa constatação mudou uma imagem pré-concebida de gestão da pesca para uma

imagem de integração entre o tema da pesca artesanal e das Unidades de Conservação.

O contexto institucional da pesca de Paraty está composto por dois tipos de aparatos institucionais: a legislação de ordenamento da pesca e os instrumentos de ordenamento territorial, onde a pesca ocupa um papel secundário. Como esses dois aparatos institucionais podem dialogar e se integrar no contexto político da gestão ambiental de Paraty? Essa integração impõe inúmeros desafios, entre eles a criação de espaços formalmente institucionalizados de negociação e a abertura para inovações de arranjos institucionais em vários níveis do governo (do federal ao municipal) (Araujo *et al*. 2014).

Os Conselhos Gestores de UCs são espaços democráticos e de participação pública que têm a função de dar acesso a informações, construir o diálogo entre grupos com interesses divergentes, buscar o consenso nos encaminhamentos de decisões, resolver problemas que afetam tanto as UCs, usuários, residentes no seu interior e no entorno e diminuir assimetrias de poder entre governo e sociedade civil (Silva 2007, Faraco 2010). Embora sejam de natureza consultiva, são espaços promissores de participação social e construção de imagens e valores comuns (Jentoft *et al*. 2010, Song *et al*. 2013) que podem impulsionar alternativas de gestão da pesca que incluam tanto os interesses de conservação das UCs como os interesses dos pescadores caiçaras.

Considerando um sistema de gestão mais amplo na escala espacial e sociopolítica, Abirached (2011) defende que o Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina apresenta as condições necessárias para se desenvolver como espaço político de gestão para integrar diversos instrumentos de ordenamento territorial, trazer a discussão da adequação da legislação de pesca na região e congregar os diversos atores do governo e da sociedade civil. Nessa proposta, a pesca adquiriria um espaço de gestão associado à legislação de pesca e de áreas protegidas, numa abordagem de território com as características específicas da

região de Paraty e com a inclusão da agenda das populações tradicionais que vivem no interior ou no entorno das UCs. Ao incluir a problemática da pesca, essas arenas sociais ganhariam a oportunidade de ampliação dos diálogos e negociações sobre o tema.

Um outro caminho possível para tratar os problemas de gestão da pesca artesanal em Paraty é através da integração das experiências acumuladas nos Conselhos Consultivos de UCs com outros instrumentos institucionais, como o Plano Diretor e a Agenda 21 de Paraty. Essa integração pode gerar resultados positivos para a gestão da pesca, como o exercício de construção de diálogos e consensos, economia de recursos na produção de reuniões e sinergia nos resultados, tanto no nível municipal como da Baía da Ilha Grande.

CAPÍTULO 3

STAKEHOLDERS DA PESCA DE PARATY: A RELAÇÃO ENTRE PESCADORES E GOVERNO E O PAPEL DE PARCERIAS E LIDERANÇAS

3.1. INTRODUÇÃO

A gestão da pesca artesanal de Paraty é principalmente baseada em políticas e leis federais. No nível municipal e das comunidades de pescadores esse modelo de gestão repercute muitas vezes de forma negativa entre os pescadores, gerando situações de divergência entre governo e pescadores (Trimble 2013), nas arenas sociais de gestão da pesca. Nessas arenas, pescadores, governo e outros grupos que também interagem em torno do tema da pesca são designados como *stakeholders*[23] da pesca artesanal de Paraty. Os *stakeholders* são todos os interessados, envolvidos ou afetados, positivamente ou negativamente, pelo acesso, uso e gestão dos recursos pesqueiros de Paraty, incluindo não somente organizações e grupos formais, como também indivíduos, comunidades, redes de trabalho e grupos informais (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Renard 2004, Pomeroy e Rivera-Guied 2006, McConney e Salas 2011).

As relações que se estabelecem entre os *stakeholders* são influenciadas por diversos fatores, incluindo as instituições relativas à gestão da pesca e de Unidades de Conservação. As interações entre os *stakeholders* acontecem em múltiplos níveis escalares, como nas escalas espacial e de organização sociopolítica. Quando as interações se dão no mesmo nível, as

[23] Usarei nesta tese os termos *stakeholder* e ator como sinônimos.

ligações são chamadas de horizontais e muitas vezes estão relacionadas à cooperação e à troca de conhecimentos, informações e capacidades de trabalho, sendo mais comuns nos níveis de jurisdição mais baixos (Pinkerton 2003, Seixas e Berkes 2010).

As ligações verticais ocorrem entre os níveis de uma escala de organização sociopolítica e podem ser positivas, quando geram resultados de cooperação e colaboração, ou negativas, quando geram disputas, conflitos ou boicotes (Berkes 2006, Young 2002, 2006, Seixas e Berkes 2010). Uma das forças que agem sobre as ligações verticais é a dominância do governo, que surge tanto da alocação de autoridade formal quanto da concentração de poder, dado pelo acesso e controle de recursos financeiros e de conhecimento (Adger *et al*. 2005, Young 2006).

A incongruência que se estabelece entre políticas e leis criadas pelo Estado e a realidade local onde as regras são implementadas constitui um dos fatores que marcam as interações verticais entre *stakeholders*, com a produção de conflitos (Young 2006, Calvimontes 2013). No Brasil, o caso da criação de Unidades de Conservação de proteção integral em áreas onde populações tradicionais residem há séculos e dependem do uso de recursos naturais ilustra essa situação. Outro fator que influencia as interações verticais está ligado aos tipos de conhecimento e visões de mundo que fundamentam a elaboração de políticas, como decisões de manejo baseadas em conhecimento científico que não levam em consideração o conhecimento local do usuário de um determinado recurso. Esse dilema é comum na pesca artesanal, quando pescadores reclamam espaço e direitos para participarem da formulação de políticas e normas que afetam sua atividade, como no caso do período de defeso do camarão (Medeiros 2009, Trimble *et al*. 2014).

A gestão da pesca pode também ser analisada como o resultado do jogo de poder entre os *stakeholders* (Jentoft 2007). A autoridade institucionalizada e o conhecimento ou acesso à informação são dois recursos de peso que dão

constituição ao poder (Adger *et al*. 2005, Jentoft 2007), sendo ele uma propriedade institucional e não do indivíduo (Jentoft 2007). Segundo Jentoft (2007), são as instituições que dão poder aos indivíduos através das posições que ocupam, das funções que executam e dos recursos que usam para cumprir seus mandatos.

Um caminho para gerenciar conflitos e buscar diminuir as assimetrias de poder se dá com o desenvolvimento de sistemas de gestão que garantam instrumentos e arenas para lidar com as relações entre os diversos *stakeholders* (Berkes 2002, 2006, Krishnarayan 2005, Jentoft 2007). Quanto mais atores envolvidos na gestão de determinado recurso natural ou área, mais complexo se torna o sistema de gestão, e neste caso, as abordagens mais colaborativas e participativas de gestão são mais favoráveis e adequadas (Berkes 2002).

A cogestão é um exemplo de modelo de gestão que considera a multiplicidade de *stakeholders*, a necessidade de negociação, a resolução de problemas e o comprometimento com o compartilhamento de poder, conhecimento e responsabilidade (Berkes 2002, 2006, Young 2002, 2006, Borrini-Feyearabend *et al*. 2004, Carlson e Berkes 2005, Krishnarayan 2005, Pomeroy e Rivera-Guieg 2006, Jentoft 2007). A cogestão carrega a ideia de que as pessoas que têm seu modo de vida afetado por decisões do governo devem ter um espaço de interlocução com os tomadores de decisões para discutir como elas devem ser encaminhadas (Berkes 2009b). Desta forma, a cogestão está baseada na relação entre as pessoas (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Evans e Andrews 2011), o que favorece a construção de parcerias (Berkes 2006, 2007a, 2009, Orozco-Quintero e Berkes 2010, Seixas e Berkes 2010, Evans e Andrews 2011), o fortalecimento de lideranças (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Seixas e Berkes 2010) e o desenvolvimento de organizações-ponte e redes de trabalho (Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, Olsson *et al*. 2007, Berkes 2009b, Zurba *et al*. 2012).

A análise das interações entre os *stakeholders* a partir de seus interesses, recursos de que dispõem e poder é um passo importante para

identificar pontos fortes e fragilidades de um sistema de gestão (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Krishnarayan 2005). Quando as interações se dão em diversos níveis de uma escala (e.g. sociopolítica ou ecológica) e são influenciadas por políticas, decisões e ações que se originam nos níveis superiores, como no governo federal, o entendimento da natureza e da dinâmica das ligações institucionais e das interações entre os *stakeholders* gera informações que auxiliam na resolução de entraves de questões complexas de gestão que não podem ser tratadas apenas no nível das comunidades (Berkes 2006).

No caso das interações entre *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty, como as ligações horizontais e verticais entre os *stakeholders* contribuem ou dificultam a gestão da pesca? Que recursos e ações podem ser desenvolvidos para gerenciar essas interações, de forma a diminuir conflitos e melhorar as condições para a cooperação, com vistas ao objetivo comum de conservação dos recursos pesqueiros?

Embora a gestão da pesca artesanal de Paraty não constitua um sistema de cogestão, a discussão que faço sobre as relações entre os *stakeholders* da pesca de Paraty está em concordância com modelos de gestão mais participativos e colaborativos, já que eles propiciam melhores condições para lidar com a complexidade do recurso pesqueiro no nível local. É importante salientar que as abordagens mais participativas, como a cogestão, não garantem a resolução pronta e certa de problemas oriundos da interação entre *stakeholders*. Pelo contrário, quando há maior participação de *stakeholders* na gestão da pesca, quer seja apenas pela consulta, essa participação se configura em arranjos institucionais e arenas que revelam mais sobre conflitos e tensões latentes (Krishnarayan 2005). Além disso, processos de gestão mais participativos também estão sujeitos ao risco de se tornarem burocráticos e ficarem a serviço do interesse de *stakeholders* mais poderosos (Berkes 2009a).

As análises realizadas neste capítulo pretendem servir de contribuição para (i) apontar oportunidades de melhoria da relação entre governo e pescadores

artesanais, (ii) salientar pontos fortes na conexão entre os *stakeholders*, como em parcerias e lideranças, (iii) discutir o efeito das assimetrias de poder nas arenas de pesca e (iv) indicar caminhos de fortalecimento das interações entre os *stakeholders* com vistas a uma gestão mais participativa.

3.2. OBJETIVOS

O objetivo deste capítulo é discutir como os principais *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty influenciam ou são influenciados pelos processos atuais de gestão que estão relacionados à pesca artesanal, referentes ao período entre 2009 e 2013. Pretendo analisar as conexões horizontais e verticais das escalas espacial e sociopolítica. As parcerias existentes e o papel de lideranças serão discutidos no sentido de identificar oportunidades de fortalecimento de ambas bem como apontar suas fragilidades. A partir dessa análise, discutirei os pontos críticos das relações entre os *stakeholders* da pesca assim como os aspectos dessas relações que podem fortalecer os processos institucionais da pesca artesanal com vistas a uma gestão colaborativa.

As perguntas norteadoras deste capítulo são:

(i) Quem são os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty?

(ii) Como governo e pescadores interagem?

(iii) Quais *stakeholders* formam parcerias e qual é o seu papel para a gestão da pesca?

(iv) Quem são as lideranças e qual é o seu papel na gestão da pesca artesanal?

(v) Como está constituído o poder dos principais *stakeholders* da pesca e como as assimetrias de poder afetam as relações entre eles?

(vi) De que forma as interações entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty podem contribuir para o desenvolvimento de um sistema de gestão colaborativa da pesca, com decisões tomadas mais próximas de onde as ações

são implementadas e com maior participação dos pescadores na tomada de decisões?

3.3. MÉTODOS

O método da Análise de *Stakeholder* (AS) foi usado como orientador para a coleta e análise de dados conforme Schmeer (1999) e Renard (2004). A AS é um processo de coleta e análise sistemática de dados qualitativos que tem por finalidade gerar informações sobre os indivíduos e organizações envolvidos em decisões relativas à elaboração e implementação de políticas, programas, projetos ou planos de ações (Grimble e Chan 1995, Schmeer 1999). A AS permite conhecer a realidade dos *stakeholders*, saber como cada um deles pode ganhar ou perder com determinada decisão e salientar problemas e posicionamentos de oposição a determinado processo (Grimble e Chan 1995). Ela inclui a caracterização dos *stakeholders* a partir de fatores como conhecimento, interesse, posicionamento, capacidade de influência, poder e recursos disponíveis (Schmeer 1999, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006).

A AS também gera informações sobre *stakeholders* que estão à margem dos processos ou sistemas de gestão e que devem ser envolvidos, bem como informações sobre parcerias, alianças potenciais, redes de trabalho e lideranças. Os resultados de uma AS trazem evidências sobre as assimetrias de poder entre os *stakeholders* e sobre necessidades subjacentes e agendas ocultas dos *stakeholders* (Schmeer 1999, Krishnarayan 2005).

No caso da gestão de recursos naturais, os resultados dessa análise são úteis para o planejamento de sistemas de cogestão (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006), análise institucional de sistemas de gestão (Buanes *et al*. 2004, Mikalsen *et al*. 2007, Jentoft *et al*. 2012), elaboração de estratégias e ações para melhorar a comunicação entre os *stakeholders* (Schmeer

1999, McConney e Haynes 2011) e para a gestão de conflitos (Ramirez 1999, Krishnarayan 2005).

Os dados analisados neste capítulo foram obtidos pela realização de entrevistas abertas e semiestruturadas com nove informantes-chaves e pela observação direta de 21 reuniões. Foram entrevistadas lideranças de pescadores e de organizações de base comunitária, gestores do ICMBio e representantes do governo municipal. Os dados de observação direta incluem reuniões e assembleias dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação com jurisdição em Paraty, Plano Diretor Municipal de Paraty e Agenda 21 Municipal de Paraty. As entrevistas e reuniões utilizadas neste capítulo estão listadas no Apêndice 7.

As análises dos dados foram feitas com base no conteúdo das entrevistas e na contextualização das interações entre os *stakeholders* nas arenas sociais de pesca. As ligações verticais e horizontais entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty foram analisadas de acordo com Young (2002 e 2006), Berkes (2006) e Seixas e Berkes (2010) considerando a magnitude e a direção das ligações.

A magnitude das ligações é uma medida subjetiva que se faz por comparação no conjunto de interações entre os *stakeholders* (Seixas e Berkes 2010), podendo ser forte ou fraca. Alguns critérios foram considerados para classificar uma interação como forte ou fraca: existência de diálogo, confiança, cooperação e interesses e valores comuns (Seixas e Berkes 2010, Orozco-Quintero e Berkes 2010, Jentoft *et al*. 2012 e Trimble 2013). Outra característica das interações é sua permanência no tempo, podendo ser consideradas pontuais, regulares ou esporádicas (Trimble 2013). As ligações de duas vias contêm algum tipo de reciprocidade, como a troca de recursos ou informações. Quando dois *stakeholders* não estão ligados, isso pode representar ausência de canais de comunicação ou falta de oportunidade de comunicação.

3.4. RESULTADOS

3.4.1. Principais *stakeholders* da pesca em Paraty

Nesta seção são descritos os principais *stakeholders* atuantes nas arenas de pesca onde este tema se sobrepõe ao tema da gestão de Unidades de Conservação, porém reconheço que há outros *stakeholders* que influenciam a pesca, mas que não constam desta análise por uma limitação metodológica.

Os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty são filiados a organizações de diferentes jurisdições, desde organizações federais do governo até municipais e comunitárias (nível local). Eles também podem representar grupos e indivíduos, como no caso do grupo que designo como pescadores artesanais de Paraty (Tabela 3.1). Os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty foram designados como pertencentes ao governo, a organizações ou grupos sem ligação com o governo ou como *stakeholders* locais, ligados diretamente às comunidades de Paraty, como no caso das associações comunitárias. Considero que a conservação dos recursos pesqueiros e de seus ecossistemas seja o tema de interesse comum a todos os *stakeholders* desta análise, portanto um tema com o potencial de agregá-los em torno de um propósito comum. Além dos interesses, os recursos disponibilizados pelos *stakeholders* e os benefícios que cada um tem sobre a pesca artesanal, seja ele direto ou indireto, foram usados como critérios que auxiliam o entendimento da influência dos atores nas arenas de pesca (Tabela 3.1).

Tabela 3.1. Principais *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty, temas de interesse em relação à pesca artesanal, jurisdição a que pertencem, recursos ou capacidades disponíveis para a gestão da pesca e benefícios sobre os recursos pesqueiros

Stakeholders	**Temas de interesse**	**Nível de jurisdição**	**Recursos ou capacidades disponíveis**	**Benefícios para o recurso pesqueiro**
Governo: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	-Política Nacional Pesqueira -Gestão e ordenamento da pesca	federal	Autoridade para implementar leis, políticas e programas relativos à pesca	Desenvolvimento e ordenamento da pesca artesanal
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA-MMA)	-Gestão e ordenamento da pesca -Fiscalização da pesca -Licenciamento de grandes empreendimentos	federal	Autoridade e recursos humanos e institucionais para realizar a fiscalização dos recursos marinhos e a definição de critérios para gestão da biodiversidade	Cumprimento da legislação; ordenamento da pesca artesanal; conservação dos recursos pesqueiros
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio-MMA)	-Gestão de Unidades de Conservação	federal	Autoridade, recursos humanos e institucionais para criar arena com *stakeholders* para a gestão de Unidades de Conservação	Conservação dos recursos pesqueiros e seu ecossistema

Stakeholders	**Temas de interesse**	**Nível de jurisdição**	**Recursos ou capacidades disponíveis**	**Benefícios para o recurso pesqueiro**
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ)	-Pesquisa -Assistência técnica ao pescador	estadual	Recursos humanos e técnicos para assistir os pescadores e conectar pescadores com governo e Universidade	Conservação dos recursos pesqueiros e seus ecossistemas
Instituto Estadual do Ambiente – Estado do Rio de Janeiro (INEA)	-Gestão de Unidades de Conservação estaduais -Licenciamento de grandes empreendimentos	estadual	Recursos humanos e técnicos para a gestão de Unidades de Conservação estaduais	Conservação dos recursos pesqueiros e seus ecossistemas
Secretaria de Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty	-Monitoramento da pesca -Apoio à maricultura	muncipal	Recursos humanos para registrar o pescado comercializado nas peixarias	Acesso e uso dos recursos pesqueiros
Vereador de Paraty	-Direitos de uso e acesso aos recursos pesqueiros por pescadores artesanais	municipal	Liderança para legislar a favor da pesca artesanal e dialogar com *stakeholders*	Institucionalização da pesca artesanal e dos direitos de pescadores artesanais

Stakeholders	**Temas de interesse**	**Nível de jurisdição**	**Recursos ou capacidades disponíveis**	**Benefícios para o recurso pesqueiro**
Sociedade Civil: **<u>Pescadores e seus representantes</u>** Pescadores Artesanais	-Garantia da pesca	local	Conhecimento sobre o recurso	Geração de renda, manutenção de atividade tradicional, segurança alimentar
Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty	-Representação de pescadores	municipal	Autoridade para obter licenças e registros de pesca	Acesso e uso dos recursos pesqueiros
Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR)	-Desenvolvimento da maricultura	municipal	Estrutura jurídica para desenvolver projetos de maricultura	Geração de renda e segurança alimentar

Stakeholders	Temas de interesse	Nível de jurisdição	Recursos ou capacidades disponíveis	Benefícios para o recurso pesqueiro
Organizações de base comunitária				
Associação de Moradores de Trindade	-Representação dos interesses de moradores de Trindade	local	Recursos humanos para mobilizar pessoas, dialogar com governo e desenvolver ações de interesse da comunidade	indireto
Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)	-Representação dos interesses de operadores de barco de turismo e pescadores da comunidade de Trindade	local	Recursos humanos e financeiros para mobilizar pessoas, dialogar com governo e desenvolver ações de interesse de pescadores e barqueiros	Geração de renda, manutenção de atividade tradicional, segurança alimentar
Fórum das Comunidades Tradicionais do litoral norte de São Paulo e sul do Rio de Janeiro	-Representação de direitos das comunidades tradicionais e indígenas de Paraty	regional (Ubatuba/SP, Paraty e Angra dos Reis/RJ)	Recursos humanos e conhecimento sobre legislação para articular interesses das comunidades tradicionais e indígenas	Manutenção de atividade tradicional, direitos sobre territórios tradicionais, segurança alimentar

Stakeholders	Temas de interesse	Nível de jurisdição	Recursos ou capacidades disponíveis	Benefícios para o recurso pesqueiro
Organizações Não Governamentais				
Associação Cunhambebe	-Educação ambiental -Gestão integrada do Mosaico Bocaina	regional (Ubatuba e Baía da Ilha Grande)	Recursos humanos e financeiros para desenvolver projetos e ações junto às comunidades	indireto
Instituto Bio-Atlântica (IBIO)	-Conservação ambiental	estadual (RJ)	Recursos humanos e financeiros para desenvolver projetos e ações junto às comunidades e governo	indireto
Verde Cidadania	-Direitos de populações tradicionais	municipal	Recursos humanos e financeiros para desenvolver projetos e ações junto às comunidades e governo	indireto

Stakeholders	**Temas de interesse**	**Nível de jurisdição**	**Recursos ou capacidades disponíveis**	**Benefícios para o recurso pesqueiro**
Universidades:				
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	-Pesquisa e extensão	estadual (SP)	Recursos humanos e financeiros, conhecimento e capacidade para gerir informação, realizar capacitação e promover o diálogo entre governo e comunidades	indireto
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)	-Pesquisa e extensão	estadual (RJ)	Recursos humanos e financeiros, conhecimento e capacidade para gerir informação	indireto
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	-Pesquisa e extensão	estadual (RJ)	Recursos humanos e financeiros, conhecimento e capacidade para gerir informação, realizar capacitação e promover o diálogo entre governo e comunidades	indireto

Os *stakeholders* do governo incluem técnicos do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiverisdade (ICMBio), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ), Secretaria de Agricultura e Pesca do Município de Paraty e um vereador de Paraty que atua em defesa dos interesses dos pescadores artesanais do município (designado aqui como o Vereador da Pesca Artesanal ou somente Vereador da Pesca).

O MPA, IBAMA e ICMBIo são as organizações que têm autoridade para decidir sobre a gestão da pesca em Paraty. Qualquer ação ou instituição oriunda dos níveis estadual e municipal deve estar em consonância com políticas, leis, normas e outras instituições do nível federal. Essas três organizações possuem autoridade para implementar ações no nível local, em parceria ou não com organizações estaduais e municipais. Portanto, a realidade institucional da pesca artesanal em Paraty está representada pela dominância da autoridade federal que repercute sobre a atividade de pesca no nível das comunidades e no dia a dia do pescador.

Os gestores do ICMBio lotados nas Unidades de Conservação com áreas em Paraty estão em diálogo permanente com pescadores, tanto nas reuniões dos Conselhos Consultivos como fora delas, em campanhas educativas, na execução de ações nas comunidades e em reuniões nas comunidades e no escritório do ICMBIo em Paraty. O trabalho do ICMBio inclui, entre outras ações, o monitoramento do uso de áreas das Unidades de Conservação, busca de parcerias para a realização de pesquisas, contratação de consultores para a execução de estudos pontuais (e.g. diagnóstico sobre a sustentabilidade da pesca em Trindade e capacidade de suporte de turismo), ações de ordenamento de turismo e fiscalização.

O IBAMA tem um papel importante de fiscalização na Baía da Ilha Grande, o que é feito em consonância com os interesses de conservação do

ICMBio. O MPA tem autoridade sobre a pesca, porém a ausência de técnicos em Paraty e de diretrizes de ação para a região de Paraty deixa um vazio institucional na relação entre o Ministério e pescadores, com exceção do período de proposição dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, entre os anos de 2009 e 2012 (Capítulo 4 e 5).

A Fundação Instituto de Pesca e Aquicultura do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ), de jurisdição estadual, tem o papel de assessorar e dar assistência técnica ao pescador, estando em contato regular com pescadores em suas comunidades e em outras arenas onde o tema da pesca é tratado, como no caso do Conselho Consultivo da ESEC Tamoios e Câmara Temática de Pesca e Aquicultura da ESEC Tamoios. As ações desenvolvidas pela FIPERJ incluem o cadastro das embarcações de pescadores artesanais de Paraty e a comunicação sobre os Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande.

O Vereador da Pesca Artesanal também exerce um trabalho direto com pescadores nas comunidades, em reuniões e em seu gabinete, levantando as demandas desse grupo e encaminhando essas demandas em projetos de leis ou negociações com outros *stakeholders*. Ele atua também como apoiador de iniciativas que visam a gestão da pesca artesanal, como no caso dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande e a construção dos termos de compromisso entre a ESEC Tamoios e pescadores da comunidade de Tarituba.

As ações da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty incluem: (i) fiscalização independente sobre o arrasto de camarão para conscientização dos pescadores sobre a legislação, com o apoio da Guarda Municipal; (ii) registro mensal do pescado desembarcado nas peixarias de Paraty; (iii) incentivo ao cultivo de algas e; (iv) complementação do salário desemprego no período do defeso do camarão com recursos municipais[24]. No entanto, durante o período entre 2009 e 2011 não foi constatada nenhuma participação da Secretaria

[24] Esta complementação está prevista no orçamento do município e foi conquista do poder legislativo, na liderança do Vereador da Pesca Artesanal.

Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty nas arenas de pesca. De acordo com o Secretário da Pesca de Paraty em 2011, seu principal esforço está no incentivo à maricultura para os pescadores de arrasto de camarão.

Os pescadores artesanais de Paraty formam um grupo heterogêneo de pescadores que usam diferentes tipos de embarcações, técnicas e petrechos, mas que foram reunidos em um só grupo nesta análise porque todos têm um interesse em comum que é a garantia da continuidade de sua atividade. Apesar disso, não se pode perder de vista que neste grupo há diferenças de *status* econômico e social e de dependência sobre a pesca. Entre as demandas dos pescadores para o ICMBio está o direito de pescarem na área da ESEC Tamoios e na área marinha do PARNA da Serra da Bocaina.

Em Paraty, os pescadores artesanais estão representados pela Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty e no nível local, por organizações de base comunitária, como a Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT). Segundo o presidente da Colônia, são 3.000 os filiados, porém menos de 10% estavam com suas mensalidades em dia, em agosto de 2010.

A Colônia de Pescadores de Paraty que tem a função de representar os interesses dos pescadores nem sempre o faz nas arenas de pesca. Sua atuação tem sido principalmente ligada ao auxílio na obtenção de registros e licença de pesca para os pescadores junto ao MPA. Segundo a Colônia[25], esta tarefa, que deveria ser simples, torna-se complicada devido à burocracia imposta pelo MPA, que entre algumas condições, exige que o pescador se apresente pessoalmente no escritório do MPA, no Rio de Janeiro, para o pedido de sua documentação. Antes da criação do MPA, houve um período em que um técnico do IBAMA trabalhava na sede da Colônia para agilizar esses processos burocráticos. Os dois presidentes entrevistados da Colônia disseram que o MPA deveria enviar um

[25] Houve troca de presidentes da Colônia de Pescadores de Paraty em setembro de 2010. Eu realizei entrevistas com ambos.

técnico à Colônia de tempos em tempos para encaminhar os pedidos de registro e licença de pesca, porém um deles mencionou que o MPA se posicionou contra essa proposta. O atual presidente da Colônia afirmou que as prioridades de sua gestão são a representação dos pescadores e a revitalização da Colônia para atender às demandas dos pescadores e buscar parcerias com o governo.

As organizações de base comunitária de Paraty têm a função de apoiar os interesses sociais, culturais, econômicos e ambientais de sua comunidade. A ABAT hoje representa os interesses de pescadores e barqueiros condutores de turistas e é a principal organização de interlocução com o ICMBio – Parque Nacional da Serra da Bocaina para questões de interesse do Parque e da comunidade de Trindade, tendo um assento no Conselho Consultivo do Parque.

O Fórum das Comunidades Tradicionais do litoral norte de São Paulo e sul do Rio de Janeiro (citado apenas como Fórum das Comunidades Tradicionais doravante), criado em 2007, tem um papel importante na representação dos direitos das populações tradicionais caiçaras, quilombolas e indígenas no nível local e regional, e ocupa uma cadeira no Conselho do Mosaico Bocaina. Na época desta pesquisa, ele era coordenado por lideranças comunitárias do Quilombo do Campinho, em Paraty, mas participavam também lideranças caiçaras de Paraty que fazem parte dos fóruns nacionais de representação das populações tradicionais do Brasil. Sua atuação está orientada para a reivindicação de direitos sociais, realização de projetos socioambientais, luta contra a especulação imobiliária na região de Paraty e Ubatuba e articulação para a criação e implementação de políticas públicas favoráveis aos interesses das comunidades tradicionais e indígenas (Abirached 2011). Suas ações estão relacionadas à mobilização de lideranças comunitárias, fortalecimento de organizações de base comunitária, reivindicação dos direitos das comunidades tradicionais e assessoria às comunidades que buscam o Ministério Público para questões que necessitam de intervenção judicial.

Como membro da Comissão dos Delegados da Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty, em 2011, o Fórum das Comunidades Tradicionais encaminhou à Prefeitura um requerimento solicitando a demarcação e mapeamento das áreas das comunidades caiçaras e uma área quilombola no documento final do Plano Diretor, como Áreas de Especial Interesse[26], usando como base a categoria de Zona de Expansão das Vilas Caiçaras[27] que constam do Plano de Manejo da APA Cairuçu e em cumprimento com a Carta de Trindade (Anexo 1) (Abirached 2011). Esta Carta foi exposta por lideranças comunitárias de Trindade, em reunião pública de apresentação preliminar do Plano Diretor em Trindade, em 18 de outubro de 2010. O requerimento encaminhado pelo Fórum constituiu uma resposta aos interesses manifestados por algumas comunidades caiçaras, entre elas Trindade, de garantia de representação cartográfica dos territórios tradicionais caiçaras no zoneamento do município, no lugar da categorização das comunidades como bairro ou outra categoria que não remetesse à cultura caiçara[28].

São poucas as organizações não governamentais (ONGs) que atuam em Paraty e exercem alguma influência sobre o tema da pesca artesanal. São ONGs de pequeno porte, com pouca estrutura física e poucos recursos humanos, materiais e financeiros. Seu escopo de ação se estende de Ubatuba até no máximo a Baía da Ilha Grande. As três ONGs listadas na Tabela 3.1 têm papéis e

[26] Esta reivindicação é consoante com a Resolução n^{o} 34 de 1º de julho de 2005, do Ministério das Cidades que institui o Estatuto das Cidades. Em seu artigo 5º está previsto que na instituição das Zonas Especiais considere-se o interesse local devendo "demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos".

[27] A Zona de Expansão das Vilas Caiçaras se refere às áreas "localizadas no interior da Reserva Ecológica da Joatinga, constituídas pelos núcleos residenciais das comunidades caiçaras tradicionais: praias do Sono, Ponta Negra, Cairuçu das Pedras, Saco das Enchovas, Ponta da Joatinga, praias do Pouso, Calhaus, Grande, e, no Saco do Mamanguá : Baixio, Cruzeiro, Ponta da Romana e três outras pequenas praias nesta região." (IBAMA 2004: 46).

[28] Atualmente o Forum das Comunidades Tradicionais lidera a campanha "Preservar é resistir – em defesa dos Territórios Tradicionais", que pretende assegurar o acesso aos territórios tradicionais, avançar na regularização fundiária desses territórios, dar visibilidade aos modos de vida tradicionais e implementar políticas públicas diferenciadas para as populações tradicioanais caiçara, quilombola e indígena da região de Paraty, Angra dos Reis e Ubatuba (http://www.preservareresistir.org/).

relações com a pesca e pescadores distintos. O Instituto BioAtlântico (IBIO) está envolvido com temas de conservação ambiental e desenvolveu atividades de pesquisa, consultoria e assessoramento nas áreas de diagnóstico da pesca artesanal da Baía da Ilha Grande (em parceria com a Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP), assessoria sobre as legislações de pesca vigentes na Baía da Ilha Grande e diagnóstico da capacidade de suporte para o turismo em algumas comunidades de Paraty (em parceria com o Instituto ECOBRASIL[29]).

A Associação Cunhambebe, que ocupa uma cadeira dentro do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, exerce um importante papel de representação dos interesses de conservação e desenvolvimento social e econômico das comunidades caiçaras e quilombolas da região e se destacou em 2010 com a realização de estudo sobre a sustentabilidade da pesca realizada na comunidade de Trindade, como parte de consultoria sobre boas práticas de pesca, agricultura e extrativismo, referente a um programa de fortalecimento institucional do Mosaico Bocaina. Durante esta consultoria, a Associação Cunhambebe também atuou como facilitadora na tentativa de criar uma arena de diálogo entre pescadores de Trindade e o chefe do PARNA da Serra da Bocaina (este tema será aprofundado no Capítulo 6).

A ONG Verde Cidadania atua no “corpo a corpo” com as comunidades caiçaras e quilombolas de Paraty prestando assessoria jurídica a elas ao lado do Fórum das Comunidades Tradicionais. Ela ocupa um assento no Conselho Consultivo da APA Cairuçu e mantém um diálogo permanente com profissionais da área socioambiental e do governo, a fim de defender os interesses das comunidades. Em 2010 e 2011, ela atuou juntamente com o Fórum das Comunidades Tradicionais na mobilização e elaboração do requerimento

[29] O Instituto EcoBrasil é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem por finalidade: fazer do turismo um instrumento eficaz de desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais e culturais do Brasil; promover a capacitação e treinamento de profissionais e empresários para atender o mercado; e elaborar e implementar estudos, pesquisas e projetos (http://www.ecobrasil.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=179&sid=3. Acessado em 30 de agosto de 2014).

encaminhado à Prefeitura, referente ao Plano Diretor Municipal de Paraty, citado acima.

As Universidades têm exercido um papel na interlocução entre comunidades e governo nas questões sobre a pesca em Paraty, além da realização de pesquisas e atividades de extensão. A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Núcleo SOLTEC se destacou na realização do Projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande* (Projeto GPESCA) como parte das atividades para a construção dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, propostos pelo MPA (Capítulos 4 e 5).

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) tem um assento no Conselho Consultivo da ESEC Tamoios além de participar da Câmara Técnica de Pesquisa desta Unidade de Conservação. A UERJ assessorou a iniciativa de cultivo de algas juntamente com a Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty e realizou a revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty em 2010. Cabe frisar que as ações citadas tiveram a participação de diferentes grupos de pesquisadores da UERJ.

O grupo de pesquisa *Conservação e Gestão Participativa de Recursos de Uso Comum* (CGCommons) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) atua na realização de pesquisas em Paraty desde 2009, na área de gestão da recursos comuns em parceria com outros pesquisadores da UNICAMP e de outras Universidades brasileiras e estrangeiras. Ao longo do desenvolvimento dessas pesquisas, este grupo vem estreitando as relações com a comunidade de Trindade e Tarituba e *stakeholders* do governo. Desde 2011 vem desenvolvendo atividades de extensão em Trindade e posteriormente em Tarituba, com o intuito de trabalhar temas de conservação integrados ao desenvolvimento local e capacitação para o monitoramento participativo da pesca.

Cada um dos grupos de *stakeholders* disponibiliza recursos diferentes quando interagem e influenciam as arenas de pesca. O ICMBio e IBAMA dispõem

de autoridade, conhecimento técnico e recursos humanos, materiais e financeiros que permitem que muitas ações sejam executadas na área. Pescadores têm a seu favor o conhecimento local sobre os recursos pesqueiros e seu ecossistema, relações estreitas com outros pescadores, responsabilidade direta sobre as condições de conservação dos recursos pesqueiros, confiança em sua comunidade e coesão social. Os principais recursos de que dispõem as organizações que representam a sociedade civil no nível municipal e local são o conhecimento técnico e jurídico, a forte ligação de confiança com as comunidades, a capacidade de mobilizar pessoas para ações e a habilidade de criar espaços de diálogo com o governo. Além desses recursos, algumas dessas organizações juntamente com as Universidades, têm acesso a recursos para realizar pesquisas, gerar e disseminar informação, aconselhar de forma independente, realizar cursos de capacitação, executar ações de desenvolvimento social, assessorar as comunidades em suas demandas e facilitar processos de gestão e de conflitos.

3.4.2. Interações entre os *stakeholders*

Nesta seção, são analisadas as interações entre os principais *stakeholders* (Figura 3.1). As ligações se dão entre grupos, organizações e indivíduos que estão em diferentes níveis de jurisdição numa escala sociopolítica, e têm funções e forças distintas (Seixas e Berkes 2010). Por uma limitação metodológica, há interações que ocorrem fora das arenas em que fiz observação direta e que não estão representadas na Figura 3.1., como por exemplo, ações de fiscalização do IBAMA e ICMBio no mar.

A maioria das ligações entre os *stakeholders* (Figura 3.1) não é formalizada por nenhum instrumento legal, a exceção daquelas organizações que participam dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação. As demais relações formalizadas estão relacionadas a consultorias realizadas pelo IBIO e Associação Cunhambebe e ao convênio estabelecido entre MPA, UFRJ e a FIPERJ para a execução do Projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de*

Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande (Projeto GPESCA).

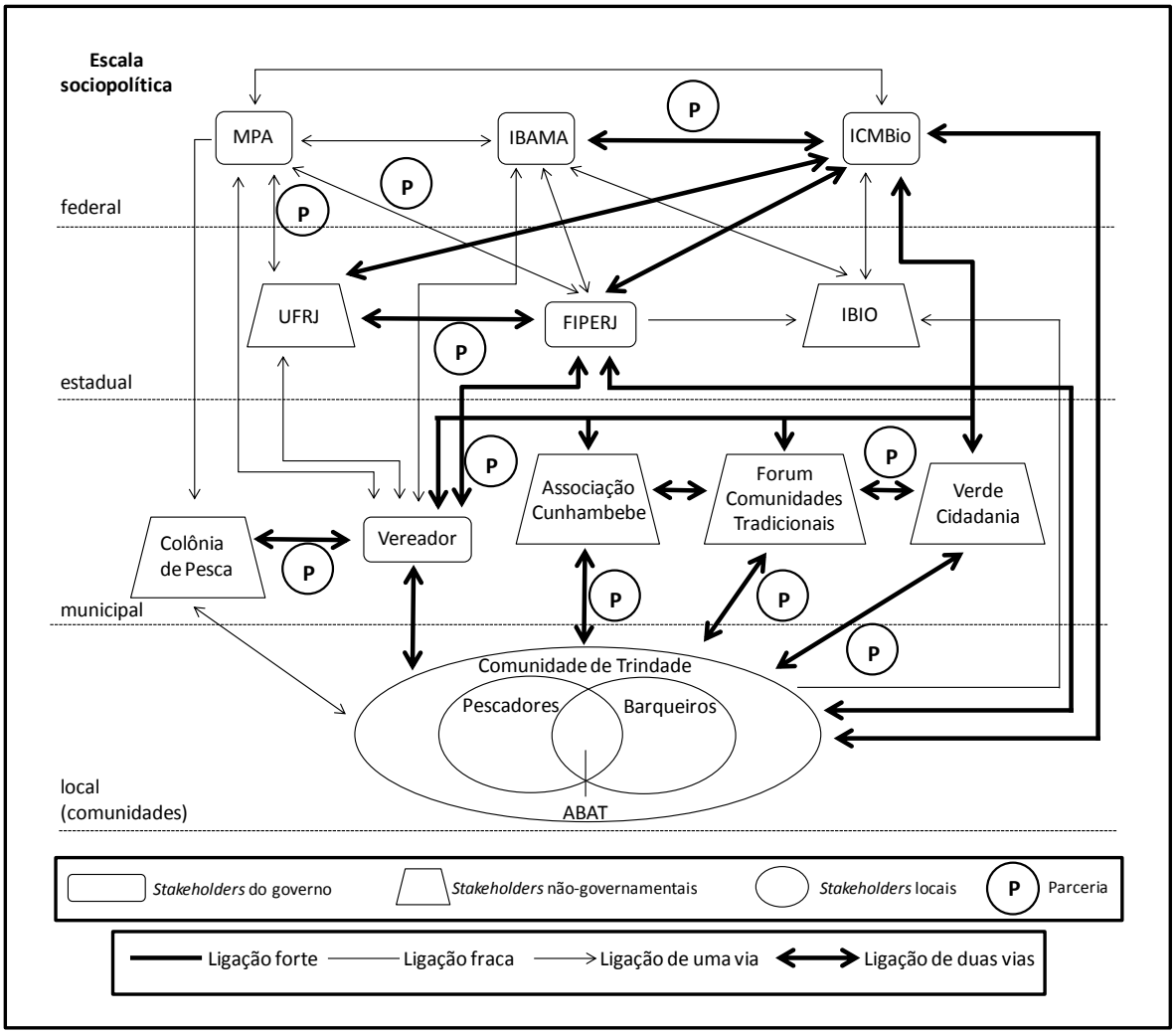


Figura 3.1. Interações entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty em arenas sociais que trataram do tema da pesca artesanal de Paraty e Unidades de Conservação (entre 2009 e 2011), considerando no nível local de uma escala sociopolítica, a comunidade de Trindade

Apenas com duas exceções (MPA-Colônia de Pescadores e IBIO-Comunidade de Trindade/ABAT), considero todas as interações como sendo de duas vias porque há nelas algum tipo de troca de informação ou compartilhamento de responsabilidade. A maioria das ligações descritas da Figura 3.1 é regular,

baseada em interações que se repetem nas arenas. As relações pontuais estão relacionadas à realização de consultorias e à atuação da UFRJ na execução Projeto GPESCA. Cabe ressaltar que apesar da UFRJ ser uma instituição federal, a sua atuação se dá principalmente no nível estadual, portanto para esta análise, ela foi considerada como atuante no nível estadual.

Ligações horizontais

As relações horizontais são em sua maioria fortes e se dão entre IBAMA e ICMBio; FIPERJ e UFRJ; Fórum das Comunidades Tradicionais e ONGs; Colônia de Pesca e o Vereador da Pesca Artesanal, e entre ABAT e pescadores artesanais de Trindade (Figura 3.1.).

No nível federal destaca-se a ligação entre ICMBio e IBAMA, ambos vinculados ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Estes órgãos trabalham em cooperação e compartilham interesses e valores de conservação ambiental. Esta é uma ligação regular no tempo, marcada pelo bom diálogo, confiança entre os gestores das duas organizações, pela troca de informações e experiências e pelo apoio político nas ações executadas.

As interações do MPA com o IBAMA e ICMBio são fracas em Paraty e foram pontuais durante a ação de proposição dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande nos anos de 2009 a 2011 (Capítulo 4 e 5). MPA e MMA (representados aqui pelo IBAMA e ICMBio) têm pouco diálogo, atuações divergentes em relação à pesca, mantendo-se fechados em seus mandatos e missões institucionais. Cada uma das organizações se mantém encerrada em seus propósitos. No caso do MPA[30], suas ações em Paraty (apenas nas arenas

[30] Outras ações realizadas pelo MPA em Paraty entre 2009 e 2011 se referem a pesquisa sobre a pesca do camarão desde o Estado do Espírito Santo até Santa Catarina, realizada pelo MPA e IBAMA e negociações para a implementação de entreposto de desembarque de pesca e CIPAR (Centro Integrado da Pesca Artesanal). O CIPAR é "uma infraestrutura de pequeno e médio porte, destinada a apoiar as atividades de movimentação, beneficiamento, armazenamento e comercialização de pescados, incluindo também as ações de capacitação e qualificação profissional de pescadores artesanais e de aquicultores familiares"

que observei) se restringiram à idealização dos Acordos de Pesca para a região que em parte sobrepuseram a jurisdição do ICMBio nas áreas marinhas das Unidades de Conservação. Neste caso específico, o IBAMA manteve-se aliado aos interesses e ações do ICMBio. A ausência de cooperação entre MPA e MMA (IBAMA e ICMBio) gera como resultado uma relação marcada por divergências e resistências onde cada organização defende o seu ponto de vista e seus direitos de jurisdição sobre a gestão de determinado recurso ou área.

Em 2010, na tentativa de aproximar essas organizações e promover o diálogo entre elas, o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty articulou um encontro entre técnicos dessas organizações envolvidos em ações em Paraty, no escritório da ESEC Tamoios, para negociarem um caminho de cooperação que conciliasse a implantação de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande com a gestão do ICMBio sobre as Unidades de Conservação da região. Apesar dos encaminhamentos definidos nessa reunião (descritos no Capítulo 4), com a interrupção do processo dos Acordos de Pesca e a ausência de técnicos do MPA em Paraty, não houve nenhuma ação concretizada.

O chefe de uma das Unidades de Conservação federais considera que o MPA tem um papel normativo e fomentador de projetos na região, mas para que seja tratado como um órgão executivo, deveria alocar técnicos e estrutura na região. Segundo ele:

> *O MPA não é muito executivo, aqui* [em Paraty e Angra dos Reis]*, ele está meio distante. Dos órgãos é o mais distante, algumas pessoas tentam participar, mas no dia a dia não está muito aqui. (...) então acho que eles precisavam estar mais presentes, até para não desalinhar.*

No nível municipal a interação entre a Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty e o Vereador da Pesca Artesanal passou do conflito para a cooperação em 2010, com a troca da presidência da Colônia, hoje representada por um pescador

(http://www.mpa.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=296&Itemid=686, consultado em 12 de janeiro de 2014).

aliado ao vereador. Essa situação mostra como as interações entre os *stakeholders* são dinâmicas e dependem dos indivíduos que estão representando as organizações. Com a mudança nessa relação, a Colônia começou a participar das arenas em que o Vereador da Pesca está presente. A partir de então, as prioridades de ação da Colônia passaram a ser o apoio aos pescadores nas arenas de pesca e o desenvolvimento institucional da organização, o que tem sido promovido por atividades como viagens para intercâmbio de experiências com outras Colônias de Pescadores do Estado do Rio de Janeiro, acompanhadas pelo vereador.

Ligações verticais

Os pescadores de Paraty interagem com o governo nos diversos níveis da escala sociopolítica. No nível municipal a interação se dá com o Vereador da Pesca Artesanal e também deveria haver uma ligação com a Secretaria de Pesca do Município, mas há uma lacuna na atuação da Secretaria junto aos pescadores do município. A Colônia de Pescadores, o Vereador da Pesca, o ICMBio e a ABAT criticam a falta de atuação desta Secretaria, conforme os depoimentos abaixo.

> *(...) Eu acho que as prefeituras têm o papel de fazer alguma coisa, elas não fazem nada, não fizeram nada nos últimos anos, tem a Secretaria de Pesca, não fizeram nada, tanto que mal vêm na reunião do Conselho* [Consultivo] (...) *Nesses últimos 4 anos, essa gestão, o ganho das secretarias de pesca foi nenhum (...). As prefeituras não podem ficar assim, só reclamando das Unidades* [de Conservação]*, entrando no mesmo discurso comum e não fazendo nada, e tendo uma Secretaria cheia de funcionários, com dinheiro, com convênios. Era bom a gente chamar aqui no Conselho* [Consultivo] *agora, quando* [o prefeito] *mudar, era um bom tema de reunião – o que vocês vão fazer para a pesca? – e cobrar, vocês vão participar ou não vão participar das reuniões?*
>
> (chefe de Unidade de Conservação federal em Paraty)

> *Porque o pescador, ele fica meio de lado, batendo de frente com o governo, enquanto que o próprio município não mostra interesse naquele cidadão, eu acho que tem que ter esse envolvimento,*

> *sabe, governo, pescador, mas a prefeitura tem que estar junto, entendeu?... porque ela que determina todas as ações do município, não é? Ela pode bater de frente com o governo, ela pode defender o direito do pescador, ela tem que estar envolvida. (...) porque o que a gente vê hoje é só ação do ICMBio.*
>
> (liderança comunitária de Trindade)

> *O órgão gestor mais perto, que fala da vida do pescador, das pessoas é o município. Eu acho que a prefeitura devia ter um trabalho direcionado para isso, junto com a Colônia.*
>
> (liderança comunitária de Trindade).

No nível estadual, a interação entre pescadores e governo se dá com a FIPERJ e no nível federal, com o ICMBio nos assuntos relativos às Unidades de Conservação. As interações entre pescadores e ICMBio são orientadas por reclamações, reivindicações e acusações feita pelos pescadores aos gestores do governo. Essas reclamações acabam por incluir IBAMA e MPA, como se essas organizações representassem um só corpo governamental que age em oposição aos interesses dos pescadores (ver Trimble *et al*. 2014). Do outro lado, o ICMBio declara que há um caminho aberto e de construção de diálogo com os pescadores. Os gestores do ICMBio argumentam que escutam as suas demandas e têm abertura para buscar meios para atender a essas demandas, desde que estejam em consonância com a legislação federal. Os pescadores negam ser ouvidos e contra-argumentam acusando o governo de não levar em consideração o que pescadores dizem e solicitam. Nessa dinâmica o que fica salientado é a autoridade do governo, a assimetria de poder entre ambos e as disputas verbais entre governo e pescadores que resultam em um jogo de forças de dominância e resistência, respectivamente.

A ligação entre o ICMBio e pescadores de Trindade se dá principalmente pela ABAT[31] e pode ser considerada forte, regular, com troca de informações e pautada principalmente na adequação das atividades de turismo em Trindade. É uma relação marcada por forças de dominância e resistência que geram pouca cooperação e muito conflito. A tentativa de cooperação entre o PARNA da Serra da Bocaina e ABAT está ligada à habilitação de barqueiros locais e regulamentação da atividade de condução de turistas no mar, em área do Parque, com exclusividade à ABAT. No entanto há divergências sobre esse tema assim como em relação à pesca. Em parte essas divergências são decorrência de um modelo de gestão em que as decisões são tomadas longe de onde a ação se dá, ou seja, as regras são definidas no nível federal e implementadas no nível local.

A situação da pesca de Trindade dentro da área marinha do PARNA da Serra da Bocaina ilustra esse impasse na relação entre ICMBio e Trindade. As causas desse conflito incluem a falta de definição legal da situação da pesca artesanal de Trindade, principalmente a de cercos fixos, realizada na área marinha do Parque. Uma vez decretada Unidade de Conservação de proteção integral, a área de pesca historicamente e tradicionalmente utilizada pelos pescadores de Trindade e hoje no interior do Parque passa a ser questionada. O ICMBio argumenta que o SNUC determina que não haja uso direto de recursos naturais em Unidades de Conservação de proteção integral e a pesca se encaixa nessa restrição. Do outro lado, pescadores de Trindade reivindicam seu direito histórico sobre o território de pesca e o direito de manter uma atividade econômica e cultural importante para a vida do caiçara. Este tema somente entrou na pauta das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina em reunião de 29 de novembro de 2013, quando pescadores expuseram sobre a pesca que

[31] A administração do Parque Nacional da Serra da Bocaina também tem interlocução como a Associação de Moradores de Trindade (AMOT), no entanto enfatizo neste capítulo a relação com a ABAT porque ela representa diretamente os interesses dos pescadores.

praticam, e o chefe da Unidade acenou com a possibilidade de construção de Termos de Compromisso para regulamentar a pesca artesanal em Trindade[32].

As relações entre pescadores e governo podem ser positivas, como no caso entre a FIPERJ e pescadores de Trindade/ABAT. Esta relação está baseada na confiança dos pescadores sobre a FIPERJ, conquistada no trabalho junto às comunidades de pescadores, realizado regularmente e no "corpo a corpo", com a presença de técnicos em campo. A FIPERJ é um ator muito importante nas arenas de pesca de Paraty pelo trabalho junto às comunidades e também pela articulação que ela faz entre pescadores e diversos outros *stakeholders* do nível municipal ao federal, incluindo governo e universidades.

Considerando a interação entre os níveis estadual e federal, o ICMBio e FIPERJ trabalham num ambiente de cooperação, baseado no interesse comum pela conservação ambiental e na confiança decorrente do compartilhamento de responsabilidades entre ambos, como no trabalho conjunto executado pelos gestores da ESEC Tamoios e FIPERJ para a construção dos Termos de Compromisso com os pescadores de Tarituba, desde 2012. Neste trabalho, FIPERJ e ICMBio executaram juntos as ações de diagnóstico que fundamentaram os Termos de Compromisso. Segundo uma das analistas ambientais da ESEC Tamoios, teria sido inviável executar essa tarefa sem a participação dos técnicos da FIPERJ.

Já com o nível municipal, a relação do ICMBio é mesclada por divergências, conflitos e cooperação que podem ser observados nas reuniões dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação. A relação mais conflituosa se dá com a ONG Verde Cidadania e o Fórum das Comunidades Tradicionais em virtude do conflito de interesses e valores a respeito dos direitos das populações caiçaras e quilombolas sobre o acesso e uso de recursos em seus territórios históricos. Outro *stakeholder* relevante na pesca de Paraty é o Vereador da Pesca

[32] Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/Memoria_Reuni%C3%A3o_Ordinaria_CCPNSB_29novembro13_final.pdf. Acessado em 18 de abril de 2014.

Artesanal que interage com diversos outros *stakeholders* e tem a habilidade de articular ações a favor da pesca artesanal, envolvendo os atores do governo dos diversos níveis e jurisdições. Ele se destaca como uma importante liderança do setor, o que será discutido adiante.

Parcerias e lideranças

Algumas interações entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty podem ser consideradas como parcerias (Figura 3.1 e Tabela 3.2) que exercem o papel de agregação de pessoas, recursos financeiros, informações e conhecimentos que estão dispersos em várias organizações, nos diversos níveis sociopolíticos. As parcerias devem ser reconhecidas por desempenhar funções importantes ligadas à facilitação de processos (por exemplo, negociações), apoio jurídico, desenvolvimento institucional, geração de conhecimento e capacitação de *stakeholders* locais (Berkes 2007b, Orozco-Quintero e Berkes 2010, Seixas e Berkes 2010, Evans e Andrews 2011). Elas constituem um dos pilares do desenvolvimento de sistemas de cogestão porque estão relacionadas à formação de redes de trabalho e construção de relações de confiança (Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, Olsson *et al*. 2007, Berkes 2009b, Zurba *et al*. 2012).

As organizações que conectam comunidades e organizações locais com outros níveis organizacionais em arenas de colaboração e com isso favorecem a construção de confiança e aprendizagem, são consideradas como organizações-ponte (Berkes 2006, Hahn *et al*. 2006, Olsson *et al*. 2007). Essas organizações têm a função de agregar os *stakeholders* dos vários níveis de uma escala em torno de um projeto comum, como o desenvolvimento de um sistema de gestão integrado, exercendo o papel de facilitadores, de líderes e de catalisadores de ações, com agilidade para aproveitar oportunidades e agir diante de problemas. Elas desempenham um papel importante de conexão entre atores que não se relacionam e que possuem interesses e recursos diversos, representando nós importantes em redes de trabalho (Olsson *et al*. 2007).

Tabela 3.2. Funções desempenhadas nas parcerias identificadas entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty

Parcerias	Funções
IBAMA –ICMBio	- desenvolvimento institucional - apoio político
MPA - UFRJ – FIPERJ (parceria pontual)	- pesquisa - apoio técnico
UFRJ – FIPERJ	- apoio técnico - transferência de conhecimento - formação de rede de trabalho
Vereador da Pesca – FIPERJ	- apoio técnico - formação de rede de trabalho
Vereador da Pesca – Colônia de Pescadores	- apoio político - apoio legal - formação de rede de trabalho - desenvolvimento institucional
Fórum das Comunidades Tradicionais – Verde Cidadania	- apoio legal - formação de rede de trabalho
Fórum das Comunidades Tradicionais – Pescadores de Trindade/ABAT	- apoio político - apoio legal - formação de rede de trabalho - empoderamento
Verde Cidadania – Pescadores de Trindade/ABAT	- apoio legal - formação de rede de trabalho - empoderamento
Associação Cunhambebe – Pescadores de Trindade/ABAT	- pesquisa e consultoria em pesca - apoio técnico (no âmbito do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina) - formação de rede de trabalho - empoderamento
Pescadores de Trindade – ABAT	- desenvolvimento de infraestrutura (turismo e pesca) - facilitação de negociações com o PARNA da Serra da Bocaina - capacitação - empoderamento

As parcerias identificadas em Paraty possuem diferentes funções e ocorrem entre governo, entre governo e Universidade, mas principalmente entre o nível municipal e comunidade, como por exemplo, entre a ONG Verde Cidadania e a comunidade de Trindade. Durante as observações das arenas pude constatar o esforço de alguns atores na busca pelo estreitamento do diálogo entre pescadores e governo, como a Associação Cunhambebe na facilitação de processos de negociação. O esforço de formação de redes de trabalho caracteriza muitas dessas parcerias, porém ainda não considero que haja entre elas alguma organização que possa ser considerada como organização-ponte.

Um pescador de Trindade chama a atenção para as alianças de seu interesse que poderiam se configurar em parcerias de apoio aos pescadores:

> *Eu faria aliança, principalmente, com a Unidade de Conservação, que hoje para nós é o bicho papão (...). E as Universidades, porque eu vejo muito isso da gente chegar e colocar as experiências que são adquiridas ao longo de muito tempo e principalmente a Unidade de Conservação fazer de conta que aquilo não tem valor, o conhecimento. Já a Universidade tem outro pensamento, né, a Universidade hoje ela está trabalhando com os conhecimentos, fazendo um estudo científico daquilo, então eu acho que é um grande aliado, porque se você coloca o seu conhecimento junto com o estudo científico, você faz uma coisa boa, uma coisa forte.*

Os *stakeholders* que se destacam como parceiros também podem se destacar como lideranças que dão força a essas parcerias. Gutierrez e colaboradores (2011) analisaram centenas de estudos de caso de cogestão da pesca em todos os continentes e encontraram a atuação de lideranças fortes como o principal componente para o sucesso de desenvolvimento de sistemas de cogestão.

Uma liderança pode ser definida como uma pessoa com vontade de iniciar, convocar ou liderar um processo ou ação (Schmeer 1999). Os líderes reconhecem os valores e demandas locais, sabem como funcionam as dinâmicas sociais nas comunidades e transformam isso em voz e ação em níveis acima do

local (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004). Os líderes inspiram e motivam pessoas, são visionários que vislumbram o futuro e envolvem as pessoas em visões compartilhadas. Bons líderes são pioneiros, buscam oportunidades, assumem riscos, desafiam os processos, agem como exemplos e planejam pequenas conquistas. Os verdadeiros líderes dão espaço de ação para os demais, agem para fortalecer as relações e ações, incentivam ações colaborativas, reconhecem contribuições e sabem receber críticas. Líderes devem desenvolver habilidades para compartilhar poder, ouvir e se comunicar, atrair talentos, ser flexível e se comprometer (Pomeroy e Rivera-Guieb 2006).

Nas arenas de pesca de Paraty destacam-se duas lideranças, sendo uma do governo, o Vereador da Pesca Artesanal, e a outra é um pescador da comunidade de Trindade, ligado aos interesses das comunidades tradicionais e pesca artesanal. A Figura 3.1 mostra as inúmeras ligações que o Vereador da Pesca mantém com os outros *stakeholders*. Entre suas ações destacam-se:

(i) a articulação com *stakeholders* nos diversos níveis sociopolíticos e atitude de apoio na busca por instrumentos de gestão que favoreçam a pesca artesanal, a participação dos pescadores e a interação entre os diversos atores da pesca. Os Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande e o processo do Termo de Compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores artesanais ilustram situações de liderança do vereador (Quadro 3.1).

(ii) elaboração de Projeto de Lei Municipal para complementar o seguro desemprego durante o defeso do camarão com recursos municipais (sancionado na Lei Municipal n^{o} 1801, de 2011).

(iii) articulação com a FIPERJ para a realização do cadastro de todas as embarcações de pesca do município, incluindo todos os botes de alumínio e canoas de madeira.

(iv) elaboração de requerimento ao MPA e IBAMA pedindo a inclusão das canoas ao direito do salário desemprego, no defeso do camarão e sardinha.

(v) elaboração de Projeto de Lei para políticas públicas municipais voltadas para as populações tradicionais de Paraty (sancionada como Lei Municipal nº 1835, de 2012). Esta Lei estabelece:

> *Diretrizes e objetivos para a formulação e implementação de políticas públicas destinadas a garantir o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais do município de Paraty, de acordo com as demais legislações vigentes no nível estadual e federal.*

O pescador de Trindade, ligado à ABAT e à Associação de Moradores de Trindade (AMOT) é uma liderança importante em Trindade e em Paraty na questão da pesca e na defesa das comunidades caiçaras de Paraty[33]. Ele atua junto às comunidades caiçaras e transita pelos diversos níveis sociopolíticos participando de diferentes arenas que influenciam a pesca, sendo uma importante representação dos interesses da pesca e das comunidades tradicionais nos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação da região. É um indivíduo jovem, que teve acesso à educação formal (ensino médio concluído) e que se capacita em Paraty, na região, em Brasília e no exterior. Essas capacitações incluem a formação em facilitação para a gestão de grupos do terceiro setor e treinamento para planejar e executar programas de turismo de base comunitária. Além da capacitação, ele mantém intercâmbios de troca de experiências com outras lideranças caiçaras da região sudeste, atua no Fórum das Comunidades Tradicionais e participa de grupos de trabalho em Brasília ligados à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais[34]. Ele auxiliou diversos pesquisadores ligados a projetos de pesquisa da UNICAMP e

[33] Há outras lideranças comunitárias importantes em Paraty, tanto em Trindade como em outras comunidades, como Ponta Negra, Praia do Sono e Ilha do Araujo. São lideranças que atuam a favor dos interesses das comunidades tradicionais caiçaras e quilombolas e participam de diversas arenas onde interagem com governo, Universidades e ONGs.

[34] A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foi criada por decreto federal em 27 de dezembro de 2004. Ela é presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias e cabem ao Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, as atribuições de sua secretaria-executiva.

mantém contato e diálogo com pesquisadores da UNICAMP e UFRJ. No dia a dia, sua articulação se dá com pessoas das comunidades de Paraty e organizações que atuam em Paraty.

Quadro 3.1. Descrição da atuação do Vereador da Pesca de Paraty como liderança nos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (2009-2012) e Termo de Compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores de Tarituba (2012- em andamento)

Acordos de Pesca:

A atuação do Vereador da Pesca Artesanal de Paraty se deu com sua participação em todas as reuniões dos Acordos de Pesca; mobilização das organizações do governo federal (MPA, ICMBIO e IBANA) para dialogarem sobre caminhos de integração de suas ações; articulação de diversos *stakeholders* governamentais do nível municipal, estadual e federal para discutirem proposta de revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande; organização e participação de reuniões nas comunidades de pescadores de Paraty juntamente com a FIPERJ para informar sobre a proposta dos Acordos de Pesca e apoio aos resultados do Projeto GPESCA.

Termos de Compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores:

A discussão dos Termos de Compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores que usam a área da Unidade de Conservação foi resultado de requerimento do vereador, encaminhado ao MMA solicitando uma solução para o impasse dos pescadores que não podiam pescar em seus territórios de pesca dentro da ESEC Tamoios. De acordo com o chefe desta Unidade de Conservação:

> [O vereador] *é o diferencial, o termo de compromisso só tomou o formato de processo por causa da atuação dele, não fosse a organização dele, o momento que ele chegou e que achou que não avançava mais e precisava pressionar o ICMBIO e o IBAMA, o Ministério, para que através do diálogo, que é isso mesmo que diz o processo (...). (...) ele é o cabeça disso, por quê? Porque ele participou de todas as discussões anteriores, assumiu um papel de tentar fazer o meio de campo entre os órgãos ambientais e os pescadores, acho que é isso que ele se comprometeu a fazer e faz. (...) Então assim, eu acho que ele é um diferencial, a gente está avançando, se você comparar Angra e Paraty, Paraty está muito bem representada e em Angra não vejo nem de perto no legislativo, alguém com a disponibilidade e discernimento que ele tem, de estar junto, cobrando, sentando junto quando tem que dar palpite.*

Essa liderança assumiu a presidência da ABAT em 2013 e iniciou nesse mesmo ano, a tarefa de trazer recursos financeiros para projetos de capacitação dos filiados à ABAT (com. pessoal com esta liderança em novembro de 2013). Ele esteve envolvido no grupo que liderou a elaboração da Carta de Trindade e o requerimento do Fórum das Comunidades Tradicionais, exigindo do município o mapeamento das comunidades caiçaras de Paraty no documento final do Plano Diretor Municipal. Ele esteve na frente da execução do diagnóstico da pesca de Trindade junto à Associação Cunhambebe em 2010 e tem sido uma pessoa chave no diálogo com o PARNA da Serra da Bocaina, na construção de um acordo de colaboração para dar aos barqueiros o direito exclusivo de realizar os passeios com turistas dentro da área do Parque e para discutir a normatização da atividade de pesca dentro da área do Parque. Desde 2010, ele vem realizando tentativas para colocar a regulamentação da pesca em Trindade na agenda do PARNA da Serra da Bocaina.

3.4.3. O poder nas relações entre os *stakeholders*

As interações entre os *stakeholders* da Figura 3.1 estão marcadas por assimetrias de poder. O poder de um indivíduo, grupo ou organização pode ser dimensionado por atributos ou recursos que ele detém ou acessa e que definem muito sobre sua influência nas interações com outros atores (Krishnarayan 2005, Adger *et al*. 2005, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, Jentoft 2007, Schmeer 1999). Borrini-Feyerabend e colaboradores (2004) classificam três tipos de poder: de posição ou autoridade, de conhecimento e de grupo. A autoridade para tomar decisões é um atributo estrutural que dá aos indivíduos do governo federal uma posição diferenciada de poder nas arenas de pesca de Paraty (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Young 2006, Jentoft 2007). O conhecimento sobre os recursos pesqueiros, legislação da pesca e gestão também é um recurso que confere poder a um indivíduo, grupo ou organização (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Jentoft 2007, Adger *et al*. 2005). O acesso direto e rápido a recursos humanos,

financeiros ou informação constitui outro fator de poder, assim como a boa ou má representação dos grupos e a capacidade de fazer parcerias ou alianças (Schmeer 1999, Jentoft 2007). O capital cultural e político constitui outro fator de poder, dando destaque a grupos que defendem direitos sociais e culturais e representantes de governo e elites que têm ligações com grupos de forte influência (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004). Esses fatores não são independentes. Por exemplo, quando organizações do governo que detêm o poder da autoridade manipulam o acesso à informação, conhecimento e recursos financeiros, a conjunção desses fatores reforça e potencializa o poder dessas organizações.

A tabela 3.3 mostra uma medida de poder dos principais *stakeholders* com quem os pescadores de Trindade se relacionam nas arenas de pesca. Esta medida está baseada em critérios citados na literatura, como autoridade, acesso a recursos e conhecimento, apresentados no parágrafo anterior. O resultado dessa medida mostra a concentração de poder no governo, baseado na autoridade para tomar decisões, capacidade de representação e acesso a recursos. No caso da FIPERJ, o seu poder não está pautado na autoridade, mas no conhecimento, na capacidade de fazer parcerias e em sua representatividade nas arenas da pesca. O mesmo acontece com a UFRJ que tem como fonte de poder o conhecimento, a habilidade para acessar recursos financeiros e humanos e a capacidade de gerenciar informações e relações para influenciar os processos de gestão.

Dentre os *stakeholders* do governo, o ICMBio além de possuir a autoridade para tomar decisões sobre a pesca dentro das Unidades de Conservação, tem agregado ao seu poder, a influência direta no nível local, resultante do trabalho regular e permanente nas comunidades e nos Conselhos Consultivos, realizado pelos técnicos que estão lotados em Paraty.

Tabela 3.3. Poder dos principais *stakeholders* da pesca que se relacionam com os pescadores da comunidade de Trindade para influenciar as decisões sobre a pesca artesanal. A medida de poder está baseada em seis fatores extraídos da literatura: conhecimento sobre os recursos pesqueiros e seu ecossistema; autoridade para tomar decisões sobre a gestão da pesca; acesso a recursos financeiros e humanos para a gestão da pesca; conhecimento sobre a legislação de pesca vigente em Paraty; representação nas arenas de pesca e; capacidade de estabelecer parcerias. 0= nenhum; 1= pouco; 2= razoável; 3= muito[35]. A última coluna da tabela representa uma somatória das colunas anteriores, fornecendo uma medida de poder dos *stakeholders.*

Stakeholders	**Fatores que compõem o poder dos *stakeholders***						
	Conhecimento sobre o recurso	*Autoridade*	*Acesso a recursos*	*Conhecimento sobre a legislação*	*Representação*	*Parcerias*	***Medida de Poder***
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio-MMA)	2	3	2	3	3	3	**16**
Vereador de Paraty	3	2	2	3	3	3	**16**
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA-MMA)	2	3	2	3	3	2	**15**
Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ)	3	0	1	3	3	3	**13**
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	2	0	3	2	3	3	**13**
Instituto Bio Atlântica (IBIO)	2	0	3	3	2	2	**12**

[35] Essas medidas são subjetivas e estão baseadas em observação direta dos *stakeholders*, conteúdo das entrevistas realizadas e jurisdição de cada um dos *stakeholders* analisados.

Stakeholders	**Fatores que compõem o poder dos *stakeholders***						
	Conhecimento sobre o recurso	*Autoridade*	*Acesso a recursos*	*Conhecimento sobre a legislação*	*Representação*	*Parcerias*	***Medida de Poder***
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	2	3	1	3	1	1	**11**
Fórum das Comunidades Tradicionais do litoral norte de São Paulo e sul do Rio de Janeiro	1	0	2	2	3	3	**11**
Associação Cunhambebe	1	0	2	1	3	3	**10**
Verde Cidadania	0	0	1	3	3	3	**10**
Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)	3	0	1	1	2	2	**9**
Pescadores Artesanais de Trindade	3	0	0	1	1	2	**7**
Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty	2	0	0	1	1	1	**5**

O poder do Fórum das Comunidades Tradicionais, Associação Cunhambebe e Verde Cidadania está relacionado à sua força de representação, conhecimento e capacidade de estabelecer parcerias, porém enfraquecido pela escassez de recursos financeiros e humanos. A baixa medida de poder dos pescadores está ligada à representação nas arenas de pesca, capacidade de acessar recursos materiais e conhecimento sobre legislação.

O presidente da Associação dos Moradores de Trindade (AMOT) argumentou que para que os pescadores ganhem mais espaço e poder para

contribuir na tomada de decisões sobre a pesca artesanal de Paraty é preciso que eles tenham sua categoria reconhecida. Segundo ele:

> *O Governo tem que saber que esse cidadão depende daquilo ali, depende daquela atividade, ele tem que ser reconhecido no caso de Trindade, a primeira coisa é sermos reconhecidos aqui, que esse nativo daqui é caiçara. Ele usa isso aí* [se referindo aos recursos pesqueiros] *há séculos, então tem que ser respeitado isso*.

A atuação da ABAT esteve mais relacionada à defesa dos interesses dos barqueiros que conduzem turistas em Trindade, nos anos entre 2010 e 2011, do que propriamente da pesca. Durante esses anos, a ABAT não participou das reuniões dos Acordos de Pesca porque, de acordo com o Presidente da Associação na época, a ABAT não foi formalmente convidada a participar. Na época quem transmitia as informações sobre os Acordos para os pescadores de Trindade era a liderança local dos pescadores, a que me refiro acima.

A Colônia de Pescadores se encontra numa posição de pouco poder, devido à escassez de recursos, mas também pela fraca representação dos interesses dos pescadores nas arenas de pesca e pela atuação inexpressiva na construção de parcerias, quer seja com organizações do governo ou não governamentais.

3.5. DISCUSSÃO

As arenas de pesca de Paraty têm como protagonistas o governo federal, representado pelo ICMBio, IBAMA e MPA e os pescadores. Embora este capítulo trate apenas dos pescadores de Trindade, os resultados aqui

apresentados servem de referência para todos os pescadores artesanais de Paraty, a exceção dos pescadores de arrasto de camarão[36].

A pesca artesanal de Paraty é gerida por um sistema centralizado no governo federal, onde IBAMA, ICMBio e MPA têm o poder para implementar ações no nível local e municipal. Há três aspectos que influenciam essa situação. O primeiro diz respeito à interdependência funcional (Young 2002) das três organizações federais. Cada uma delas tem suas jurisdições, instituições e áreas de atuação claramente definidas no nível federal e seus técnicos estão legitimados a implementar ações no nível local e a tomar decisões baseadas nas missões de suas organizações. Young (2002) atesta que essa separação funciona no nível superior longe de onde as ações são implementadas e regras devem ser cumpridas, mas no nível local, os afetados expressam suas divergências e críticas a respeito da atuação fragmentada dessas organizações. Young (2006) sugere a integração de ações entre organizações situadas no mesmo nível jurisdicional e que atuam na mesma área como um caminho para lidar com as incongruências que se manifestam no nível local. No entanto, ele credita às organizações governamentais que atuam na gestão de recursos naturais a atitude de resistência à integração por não abrirem mão de suas jurisdições e poder. Este entrave também é discutido por Poteete (2012) nas interações institucionais como sendo um problema das organizações do governo em reconhecer o papel de outras organizações, mantendo-se presas em seus mandatos e posições de disputa e competição em relação à atuação e implementação de suas próprias ações.

O segundo aspecto está ligado à autoridade do governo federal em decidir sobre as ações implementadas no nível local sem a participação dos atores locais, como no caso da gestão das Unidades de Conservação pelo ICMBio. Quando as decisões são tomadas longe de onde as ações são implementadas, o risco dos usuários de recursos naturais não legitimarem essas ações é grande,

[36] Não incluo nessa totalidade de pescadores, os que estão ligados ao arrasto do camarão porque formam um grupo grande e diverso, com problemas e desafios que se diferenciam dos pescadores de canoa e bote de alumínio que pescam próximo à costa.

criando um padrão de relação entre usuários e governo baseado no conflito e no descumprimento de regras (McCay e Jentoft 1996, Krishnarayan 2005, Young 2006, Marshall 2008, Nagendra e Ostrom 2010). O caso da indefinição de um acordo entre pescadores de Trindade e ICMBio para a regulamentação da pesca realizada em Trindade, dentro da área do PARNA da Serra da Bocaina, traz à tona o conflito gerado pela aplicação de uma lei federal de restrição da pesca em desacordo com a visão dos pescadores sobre o seu direito aos territórios de pesca usados por gerações de pescadores.

Essa problemática remete ao Princípio da Subsidiaridade que atesta que as decisões num sistema político sejam tomadas o mais próximo da ação, onde está o cidadão, garantidas as legislações, serviços, estruturas e condições efetivas de operacionalização no nível da ação pelo Estado (Jordan 2000, Berkes 2002, Young 2002, Jentoft 2003, Bavinck e Jantoft 2011). Nesse caso, as organizações que atuam em níveis mais abrangentes têm o dever de facilitar a descentralização e resolver deficiências institucionais nos seus diversos níveis de influência abaixo (Jentoft 2003). A noção de subsidiaridade se originou no pensamento político e legal e tem raízes na Igreja Católica, na União Europeia[37] e no movimento da sociedade civil contra a globalização (Bavinck e Jentoft 2011). A ideia de subsidiaridade se refere ao relacionamento entre unidades políticas de níveis superiores e inferiores e à forma como a responsabilidade por funções da sociedade (e.g. o cuidado de crianças) devem ser distribuídas numa hierarquia. Este Princípio considera a necessidade de políticas sintonizadas com o nível local, sem desconsiderar a necessidade de macropolíticas que somente o Estado é capaz de implementar. No nível local, a adequação de políticas a temas

[37] O Princípio da Subsidiaridade é um dos pilares constitucionais da União Europeia e foi introduzido na Comunidade Européia no final da década de 1980 por iniciativa do Parlamento Europeu, Inglaterra e Alemanha, em resposta ao temor de centralização de poderes por países membros da Comunidade Européia. Este princípio foi formalizado, em 1992, pelo Tratado de Maastricht, que marca a unificação econômica e política da Comunidade Européia. Posteriormente ele foi elaborado em forma de Protocolo, no Tratado de Amsterdam em 1997 (Follesdal, 1998). O artigo A de abertura do Tratado de Maastricht diz que “cria a mais forte união entre o povo da Europa, onde as decisões são tomadas o mais próximo possível de onde está o cidadão, de acordo com o Princípio da Subsidiaridade” (Jordan, sem data).

específicos é favorecida pelo conhecimento gerado localmente e a capacidade de gerenciar detalhes não captados por gestores que atuam a partir de organizações do nível nacional (op.cit).

Seguindo a lógica do Princípio da Subsidiaridade, em 2008 foi elaborada uma Declaração durante o Workshop da Sociedade Civil, realizado como preparação para a I Conferência Mundial sobre a Pesca de Pequena Escala, que cita em três de seus artigos ações que estão em consonância com o princípio: a solicitação de direitos de acesso e gestão de territórios de pesca locais ou tradicionais, a concessão prioritária do direito à pesca na Zona Econômica Exclusiva aos pescadores de pequena escala e a proibição da pesca industrial em águas costeiras (Bavinck e Jentoft 2011).

Como posto anteriormente, a centralização das decisões, das responsabilidades e do poder no nível federal afeta diretamente o padrão de interação entre o governo e pescadores de Paraty. A aplicação do Princípio da Subsidiaridade na realidade de gestão da pesca de Paraty funcionaria como um mecanismo de proteção das instituições locais em relação à autoridade imposta pelas organizações federais e daria a chance da distribuição de competências e responsabilidades, hoje centralizadas com gestores do nível federal, contribuindo inclusive para diminuir as assimetrias de poder.

A inexistência de espaços deliberativos para tratar a questão da pesca de Paraty integrada à gestão das Unidades de Conservação é o terceiro aspecto que marca o traço centralizador dos *stakeholders* do governo federal. Desde o início da década de 2000, quando as UCs da região começaram a implementar ações e a institucionalizar os seus conselhos, em um trabalho contínuo, o ICMBio consolidou sua atuação em Paraty. Através dos Conselhos Consultivos das UCs, criaram-se importantes espaços de diálogo entre ICMBio, usuários de recursos naturais e outros setores da sociedade civil, o que vem fortalecendo a interação entre atores e criando condições de cooperação, assim como evidenciando os conflitos entre ICMBio e pescadores.

Pinkerton (2003) enumera diversos aspectos que agem sobre sistemas de cogestão maduros e efetivos. Entre eles, a autora chama a atenção para o papel central do governo como parceiro e apoiador do processo, o que inclui a garantia de estrutura jurídica, ações de mediação entre *stakeholders*, nivelamento de poder e apoio técnico e financeiro. Do outro lado, pescadores precisam estar representados por instituições que representem seus interesses e guie decisões coletivas, só assim estarão empoderados para agir por um interesse em comum. Esse argumento remete tanto à necessidade de mudança de atitude do governo federal quanto à necessidade de empoderamento dos pescadores.

A representação dos pescadores nas arenas de pesca é um ponto nevrálgico nas relações de poder com o governo. De acordo com os pescadores de Paraty, a melhoria de sua representação como classe profissional e com influência política sobre a pesca depende da regularização dos registros dos pescadores e licenças de pesca junto ao MPA, de uma melhor representação feita pela Colônia de Pescadores de Paraty e do reconhecimento dos direitos históricos e tradicionais de acesso e uso de recursos naturais pelo governo federal. Pinkerton (2003) argumenta que para que haja uma gestão colaborativa *de fato* não somente os direitos de acesso e uso a recursos pesqueiros devem ser garantidos, mas também e em igual importância, os direitos de participação em decisões que afetam o uso dos recursos nos diversos níveis de jurisdição.

A demanda de usuários de recursos pesqueiros por modelos de gestão com maior participação pública geralmente está ligada à insatisfação com as organizações do governo ou com sistemas de gestão centralizados nas decisões do governo (Jentoft 2007). A literatura está bem representada por discussões sobre modelos de gestão de recursos pesqueiros e a transição de modelos *top-down*, centralizados e baseados no manejo do recurso para modelos de gestão mais colaborativa como um caminho promissor para garantir resultados de conservação dos recursos naturais e de melhoria de qualidade de vida de comunidades que dependem da pesca de pequena escala (Borrini-Feyerabend *et*

al. 2004, Pomeroy e Rivera-Guieb 2006, Berkes 2006, Jentoft 2007, Olsson *et al*. 2007, Evans e Andrew 2011, Pomeroy 2011, Zurba *et al*. 2012). A Figura 3.2. propõe um caminho de transição da condição atual da gestão da pesca em Paraty, com decisões centralizadas no governo para um modelo mais colaborativo e descentralizado.

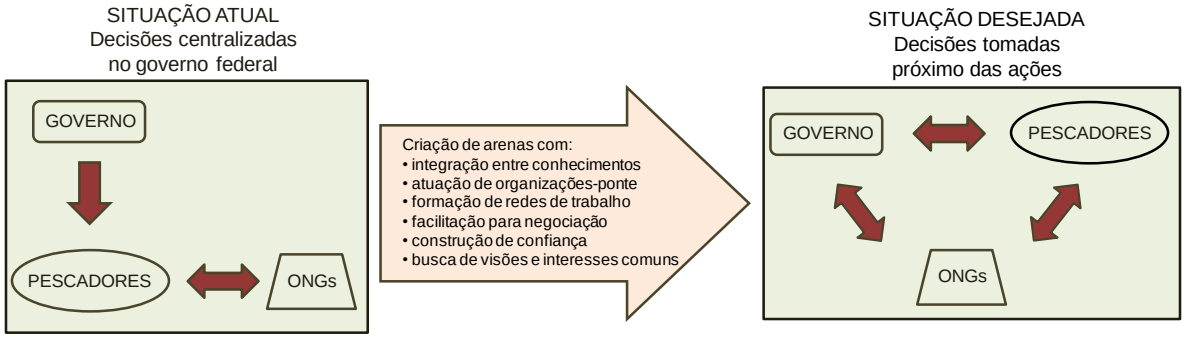


Figura 3.2. Transição da situação atual de gestão da pesca em Paraty, com decisões centralizadas no governo federal, para um modelo de gestão com decisões tomadas coletivamente entre governo, pescadores e ONGs, próximas do nível de implementação da ação. Figura adaptada de Young (2002) e Berkes (2009b)

A construção de um sistema de gestão mais colaborativo, participativo e que integre a pesca artesanal e as Unidades de Conservação em Paraty necessita de ingredientes que desafiam a condição dos *stakeholders* da pesca de Paraty. O desenvolvimento de parcerias, lideranças, redes de trabalho cooperativas e de organizações-ponte é essencial para a construção de sistemas de gestão colaborativos (Pinkerton 2003, Olsson *et al*. 2007, Berkes 2007a, 2009, Gutierrez *et al*. 2011, Zurba *et al*. 2012). Olsson *et al*. (2007) e Zurba *et al.* (2012) mostram com casos da Suécia e Austrália, a importância da iniciativa e capacidade de organizações locais em promover essa mudança, assim como da vontade do governo em dar abertura para a construção de sistemas de cogestão. Nesses casos, o sucesso do desenvolvimento de sistemas de gestão colaborativa depende da (i) existência de *stakeholders* locais com força para conectarem com os níveis acima, (ii) formação e fortalecimento de parcerias e redes de trabalho, (iii) atuação de lideranças e organizações-ponte, (iv) disponibilidade de recursos

financeiros, (v) acesso à informação, (vi) produção de conhecimento, (vii) abertura do governo em compartilhar poder e (viii) confiança necessária para trilhar um novo caminho de gestão.

Para que um processo de mudança seja deflagrado nesse sentido, são muitas as ações que podem ser executadas, como a realização de *workshops* sobre cogestão; a busca de apoio político nos diversos níveis e órgãos do governo para o desenvolvimento de sistemas de cogestão; a divulgação sobre a vontade de se construir um processo de cogestão e a criação de arenas participativas para que os seus atores interajam com igualdade de condições. Além de ações, algumas estratégias podem ser adotadas para o fortalecimento das conexões entre os *stakeholders*, como a construção de uma visão comum sobre a pesca artesanal e a gestão das Unidades de Conservação, a colaboração com vistas à conservação ambiental, a integração de diferentes tipos de conhecimento (local, técnico e acadêmico), o envolvimento de pessoas que ajudem a mudar a atitude de grupos e organizações e o compartilhamento de informações. Essas e outras ações e estratégias são indicadas para desenvolver as funções de organizações-ponte na construção de relações e processos em sistemas de cogestão (Tabela 3.4).

Tabela 3.4. Fatores que dificultam o desenvolvimento das funções de organizações-ponte e ações e estratégias para superar essas dificuldades, de acordo com a realidade de conexão entre os *stakeholders* da pesca artesanal de Paraty (baseado em Olsson *et al*. 2007)

Fatores que dificultam o desenvolvimento de organizações-ponte		**Ações e estratégias para superar essas dificuldades**
Fatores situacionais	*Assimetrias de poder*	- Uso de abordagens ecossistêmicas para ajudar *stakeholders* perceberem a necessidade de trabalharem em colaboração com vistas a um objetivo comum
	Falta de comunicação e confiança	- Organização de encontros entre os *stakeholders* para melhorar as relações pessoais e a comunicação para construir confiança; - Promover interações contínuas entre os *stakeholders*
	Problemas ligados ao conhecimento usado em decisões	- Reconhecimento e integração de diferentes tipos de conhecimento (local, técnico e acadêmico)
	Divergências que afastam stakeholders	- Construção de visão de futuro sobre a pesca artesanal e gestão das Unidades de Conservação com todos os *stakeholders*; - Identificação de problemas e objeivos comuns aos *stakeholders*; - Envolvimento de pessoas que podem ajudar a mudar a atitude de grupos e organizações

Fatores que dificultam o desenvolvimento de organizações-ponte		Ações e estratégias para superar essas dificuldades
Fatores processuais	*Resistência ao modelo de gestão colaborativa*	-Início com pequenas iniciativas, com resultados rápidos e pequenos; - Criação de incentivos para ações (e.g. apoio do governo, recursos para ação); - Escolha de problemas a serem trabalhados que possam incentivar a construção de confiança e parcerias; - Identificação de capacidades individuais que podem contribuir em processos colaborativos
	Dificuldade em manter o envolvimento de stakeholders	- Definição de problemas a serem geridos com todos os *stakeholders*; - garantia de compartilhamento de informações entre todos os *stakeholders*; - Síntese e disponibilização de múltiplas fontes de conhecimento a todos
Fatores do contexto social	*Divergências em relação a regras e normas*	- Uso de diferentes metodologias para falar sobre a integração entre conservação ambiental, desenvolvimento local e qualidade de vida
	Polarização de posicionamentos (e.g. pescadores e governo)	- envolver pessoas-chave para iniciarem a gestão de problemas específicos
	Atuação de forças políticas	- busca permanente de apoio político nos diversos níveis e órgãos do governo; - comunicação da proposta de cogestão; - divulgação na mídia para comunicar necessidade de cogestão

Fatores que dificultam o desenvolvimento de organizações-ponte		Ações e estratégias para superar essas dificuldades
Fatores do contexto institucional	*Missões e objetivos conflitantes entre organizações do governo*	- Incentivo à formulação de programas, projetos e ações delineados com abordagem na paisagem ou no ecossistema
	Normas e cultura organizacional	- Envolvimento das organizações em programas mais amplos que acolham diferentes organizações e temas como uma nova arena de integração (e.g. Gestão de Bacias hidrográficas, Programas da Reserva da Biosfera)
	Tomada de decisões	- Capacitação aos *stakeholders* locais para se habituarem às instituições formais
	Oportunidades inadequadas para a interação entre stakeholders	- Criação de arena para que *stakeholders* possam interagir pessoalmente e com igualdade; - Fortalecimento de redes de trabalho de múltiplos níveis

O desenvolvimento de atividades de capacitação de *stakeholders* é uma forma de desenvolver recursos conceituais, metodológicos e internos (e.g. capacidades, ideias) para os indivíduos. As oportunidades de capacitação devem ser criadas para os principais *stakeholders* da pesca, incluindo pescadores e suas organizações de representação, governo e ONGs locais. Iniciativas de capacitação são processos de longo prazo que consomem muito tempo e dinheiro, mas que promovem o melhor entendimento sobre determinada situação; orientam a contribuição de cada ator; geram reconhecimento e legitimação dos vários atores, e ampliam o acesso a informações e as agendas (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004). A capacitação dá recursos para que indivíduos, grupos e organizações melhorem sua capacidade de se auto-organizar, de resolver problemas e de se comunicar (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Evans e Andrews 2011), o que certamente acarreta em mudanças nas relações entre os indivíduos. Por exemplo, a capacitação em gestão de conflitos, se colocada em prática, pode contribuir para mudar o foco das relações sobre as assimetrias de poder e o jogo de forças de dominância e resistência para o foco sobre um objetivo em comum (Krishnarayan 2005). A construção de uma visão comum de futuro é essencial no desenvolvimento de uma nova gestão mais colaborativa. É importante evoluir do estágio da visão individual ou organizacional para a formação de uma imagem que agregue um interesse em comum. No caso de Paraty, essa imagem aponta para a conservação dos recursos marinhos integrada ao desenvolvimento local.

3.6. CONCLUSÕES

A pesca artesanal de Paraty é regida por um sistema de gestão centralizado no governo federal. Em Paraty, o ICMBio é o protagonista entre os *stakeholders* do governo, já que parte da pesca artesanal é praticada no interior de Unidades de Conservação que estão sob a jurisdição do ICMBio e porque é esta a organização que tem desenvolvido ações locais e incentivado o diálogo com pescadores nos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação. Um

dos entraves desse sistema centralizado na esfera federal é a falta de comunicação e integração de ações entre o Ministério da Pesca e o ICMBio, sendo que não há atualmente no nível local o desenvolvimento de processos ou ações promovidos pelo Ministério da Pesca, a exceção dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande que não tiveram continuidade após 2012.

As parcerias entre os *stakeholders* da pesca de Paraty, principalmente as que envolvem ONGs locais e organizações de representação dos pescadores necessitam de esforços para se fortalecerem em suas conexões com governo e organizações dos níveis acima do municipal. É preciso buscar oportunidades de financiamento para ações de capacitação, de forma a fortalecer a rede de trabalho que hoje se articula em Paraty.

O passo a ser dado na direção de relações mais cooperativas entre os *stakeholders* da pesca de Paraty desafia o governo no sentido de compartilhar autoridade, poder e responsabilidade, mas também desafia pescadores a se fortalecerem e se empoderarem para o diálogo e negociação com o governo. Jentoft (2007) argumenta que está no poder do pescador e suas organizações a escolha entre a posição de resistir ou colaborar nas arenas de gestão e que o poder ou a falta dele pode ser usado para o bem ou para mal nas relações ligadas a decisões que restringem o acesso e uso de recursos naturais. Por parte dos pescadores, aceitar determinadas restrições e buscar negociar alternativas é uma oportunidade que representa um caminho de aprendizado e empoderamento. Por parte do governo, há a necessidade de abertura para negociar, levando em consideração os direitos históricos das comunidades caiçaras de pescadores. Para destravar essa situação, o governo precisa colocar as demandas dos pescadores em sua agenda. Ambos, governo e pescadores, necessitam conhecer, respeitar e aceitar os diferentes papéis, interesses, tipos de conhecimento, visões de mundo e valores que moldam seus comportamentos e atitudes quando interagem nas arenas de pesca.

CAPÍTULO 4

A PROPOSTA DOS ACORDOS DE PESCA DA BAÍA DA ILHA GRANDE EM PARATY

4.1. INTRODUÇÃO

Os Acordos de Pesca constituem um instrumento de cogestão da pesca artesanal em área geograficamente definida, tendo sido institucionalizado pelo Estado em 2002 (Brasil 2002b). Originados na década de 1970 de experiências de gestão comunitária da pesca artesanal em lagos amazônicos, os Acordos de Pesca evoluíram para um modelo de arranjo de cogestão, na medida em que o governo passou a se envolver com essas experiências e se comprometer com a implementação desses acordos em diferentes localidades da Amazônia (Castro 2000b, 2004).

Os Acordos de Pesca nasceram no Pará, quando pescadores artesanais começaram a definir normas específicas para a pesca, de acordo com os interesses da população local, condições de sustentabilidade do recurso e em resposta a pressões externas exercidas pelos interesses do setor da pesca comercial (Ruffino 2005). Eles representam um conjunto de regras locais sobre o acesso, uso e monitoramento do recurso pesqueiro, com base no conhecimento ecológico local e valores sociais inerentes às comunidades de pescadores (Castro e McGrath 2001). Conceitualmente são processos democráticos e participativos, protagonizados pelos pescadores artesanais, revistos e adaptados no tempo, conforme os aprendizados obtidos ao longo do processo de implementação de normas e monitoramento (Ruffino 2005).

A trajetória de desenvolvimento dos Acordos de Pesca na Amazônia partiu de um modelo localizado no nível das comunidades ribeirinhas amazônicas com o apoio de organizações eclesiásticas para um modelo institucionalizado pelo governo federal e com a participação de diversos atores da sociedade, incluindo Universidades e organizações não governamentais ambientalistas (Castro 2000b, Ruffino 2005). O escopo dos Acordos de Pesca foi ampliado para diversas comunidades ribeirinhas da Amazônia nas décadas de 1990 e 2000 até chegar ao ambiente marinho em 2000, no sul da Bahia, na Reserva Extrativista de Corumbau (Isaac e Cerqueira 2004, MPA e FIPERJ 2009).

Em 2009, o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) apresentou a proposta de construção de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande como um caminho de cogestão da pesca artesanal para a região, em resposta a demandas de pescadores artesanais da região e a um amplo diagnóstico sobre a pesca artesanal da Baía da Ilha Grande, realizado entre 2008 e 2009. A proposta foi apresentada nas cidades de Paraty e Angra dos Reis, incluindo a Ilha Grande, para audiências formadas pelo setor pesqueiro, organizações do governo, organizações não governamentais e universidades.

A partir dessa apresentação iniciou-se um processo para a discussão da implementação de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande, que se estendeu até 2012, com a publicação e apresentação do documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande*, elaborado pela parceria formada pelo grupo do Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SOLTEC/UFRJ), Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

A iniciativa de construção dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (AP-BIG) traz o questionamento da adequação da aplicação de um modelo originado na Amazônia, em sistemas lacustres fechados e manejados por comunidades ribeirinhas, à realidade complexa da região da Baía da Ilha Grande.

Os Acordos de Pesca têm especificidades sociais, ecológicas e econômicas e suas dinâmicas são espacialmente e temporalmente específicas. Esta questão é uma oportunidade para se traçar um paralelo entre os Acordos de Pesca na Amazônia e a proposta dos AP-BIG, num contexto regional que inclui dois municípios, diversas comunidades costeiras de pescadores, vários tipos de pesca, e inúmeros outros atores e interesses que exercem pressão sobre a área. Degnbol e colaboradores (2006) argumentam que determinados arranjos institucionais para a gestão de áreas protegidas, quando tratados como solução universal para problemas específicos, podem resolver parte dos problemas, mas certamente fracassarão na solução de muitos problemas existentes, podendo ainda criar novos impasses e desafios de gestão. Este argumento se ajusta ao caso dos AP-BIG, que podem atender parte das demandas da gestão da pesca na região, no entanto, os problemas existentes na pesca podem ir além da capacidade institucional deste instrumento.

O objetivo central deste capítulo é realizar uma análise temporal dos AP-BIG em Paraty, entre 2009 e 2012, com ênfase nos principais eventos ocorridos, *stakeholders* que atuaram como parceiros ou apoiadores da iniciativa e desdobramentos desse processo. Pretendo trazer ao leitor um breve histórico dos Acordos de Pesca na Amazônia como uma referência de análise para se discutir a origem da proposta dos AP-BIG e sua adequação à realidade dos problemas de pesca de Paraty. Não estenderei minha analise para toda a Baía da Ilha Grande em virtude do recorte analítico e metodológico desta tese que abrange somente a pesca artesanal de Paraty.

4.2. MÉTODOS

Os dados apresentados neste capítulo são resultado da análise de documentos, observação direta de reuniões e uma entrevista, de acordo com:

(i) os relatórios das reuniões dos Acordos de Pesca (MPA 2009, MPA e FIPERJ 2009, Joventino *et al*. 2010, MPA 2010), relatório parcial do Projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aqüicultura e Pesca na Baía da Ilha Grande* – Projeto GPESCA (Lianza 2011) e documento final do Projeto GPESCA - *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande* (UFRJ/FIPERJ/MPA 2012);

(ii) a observação direta de cinco reuniões dos Acordos de Pesca e uma reunião sobre a revisão das legislações de pesca da Baía da Ilha Grande (veja Apêndice 1) e;

(iii) a entrevista com o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty.

4.3. OS ACORDOS DE PESCA NA AMAZÔNIA

Os Acordos de Pesca nasceram de iniciativas locais de manejo de recursos pesqueiros nos lagos de várzea da Amazônia Central, em resposta a conflitos decorrentes do uso de lagos por pescadores urbanos e à intensificação da pesca comercial na região (Castro e McGrath 2001, Ruffino 2005). Segundo Castro (2000b:133), os Acordos de Pesca da Amazônia são “instrumentos de gestão local, desenvolvidos por populações locais que reclamam o direito a um regime de propriedade coletiva de lagos, a fim de manter a produtividade desses sistemas para seus descendentes.”.

Os Acordos de Pesca congregam três constituintes que definem a natureza dessa instituição. O primeiro se refere à declaração da proposta de um acordo, com a definição dos usuários que participam e o sistema a ser manejado, no caso dos acordos na Amazônia, esses sistemas são representados por lagos. O segundo está representado pelo conjunto de regras de acesso e uso do recurso pesqueiro e sanções aplicadas ao descumprimento dessas regras. Por fim, o

último se refere à representação dos Acordos, ou seja, quem participa e decide sobre os demais constituintes (Castro 2000b).

Os primeiros Acordos de Pesca foram construídos por comunidades ribeirinhas de lagos de várzea do médio e baixo rio Amazonas nas décadas de 1970 e 1980, numa época em que a pesca já representava importante fonte de renda para as comunidades locais. Com o apoio de movimentos sociais liderados pela Igreja Católica, como as Comissões das Pastorais da Terra, os primeiros Acordos de Pesca foram desenvolvidos para controlar a pesca em lagos, considerados como espaço de uso comunal. A estratégia de gestão adotada nesses acordos consistia na delimitação de um conjunto de lagos para o manejo da pesca, na definição de regras de acesso e uso dos recursos pesqueiros e medidas de sanção para os infratores, por uma ou mais comunidades de ribeirinhos (Castro 2000b, Castro e MacGrath 2001).

Na década de 1970, os acordos eram apenas registrados em atas de reuniões das comunidades ou como abaixo-assinados dos comunitários. Muitas vezes, os pescadores protocolavam esses documentos na Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e, depois de 1989, no IBAMA. Eram a Igreja Católica e as organizações de base, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e posteriormente, as Colônias de Pesca, que auxiliavam os pescadores na elaboração das regras de acesso e uso. Inicialmente essas regras regiam apenas o acesso e uso de recursos pesqueiros e os limites de captura para assegurar a produtividade dos lagos. Posteriormente, alguns acordos começaram a incluir o manejo de recursos de outros ambientes da várzea, como o extrativismo e a caça em terra firme (Castro 2000b, Castro e McGrath 2001, Isaac e Cerdeira 2004).

Até a década de 1990, o Estado não legitimava os Acordos de Pesca, já que somente o poder público teria a competência para aplicar medidas de controle sobre os recursos pesqueiros. Para o Estado, ao limitar o acesso de alguns grupos de pescadores a corpos de água, considerados como sendo área de domínio público, os acordos contrariavam a legislação federal (Benatti *et al*. 2003,

Isaac e Cerdeira 2004). Porém, nesse mesmo período, início da década de 1990, alguns projetos de desenvolvimento comunitário e de pesquisa, executados na região do médio rio Amazonas, como o Projeto IARA/IBAMA[38], aproximaram as comunidades de pescadores e os órgãos governamentais de gestão de recursos naturais. A partir desta aproximação, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) começou a dialogar com os pescadores sobre os Acordos de Pesca, em busca de caminhos para formalizá-los em instrumentos legais (Isaac e Cerdeira 2004). Entre os avanços obtidos com o envolvimento do governo e o desenvolvimento de projetos de pesquisa (1993-1996) estão a descentralização de legislações em normativas elaboradas para o contexto local ou regional, a formalização do direito do pescador ao salário desemprego nos períodos de defeso da pesca e a criação da Reserva Maicá, que foi a primeira iniciativa de criação de um sistema de gestão pesqueira colaborativa com a participação de comunidades em sua concepção, desenvolvimento e monitoramento (Castro 2000b).

O aumento do número de Acordos de Pesca na Amazônia e o envolvimento gradual do governo fizeram emergir uma nova orientação de gestão no IBAMA, que propunha a abordagem participativa na gestão dos recursos pesqueiros, com o envolvimento das comunidades ribeirinhas, organizações não governamentais (*e.g.*, Projeto IARA/IBAMA e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM), organizações de base, associações comunitárias e regionais, bem como acadêmicos (Castro e McGrath 2001, Isaac e Cerdeira 2004). Em 1995, os Conselhos Regionais de Pesca foram reconhecidos pelo IBAMA como organismos legítimos para elaborar os Acordos de Pesca (Isaac e Cerdeira 2004, Ruffino 2005). Em 1997, o IBAMA publicou o documento *"Administração Participativa: Um Desafio à Gestão Ambiental"* com a proposta de um modelo de

[38] Projeto Administração dos Recursos Pesqueiros do Médio Amazonas (Projeto IARA/IBAMA). Este Projeto foi desenvolvido entre 1991 e 2000, financiado pela Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ e executado pelo IBAMA. O Projeto IARA/IBAMA incorporou em sua agenda os Acordos de Pesca do médio Amazonas a partir de 1991, auxiliando com metodologias de educação ambiental, censo participativo e gestão de dados (Isaac e Cerqueira 2004, Santos 2005).

gestão participativa de recursos pesqueiros e a declaração de que os Acordos de Pesca eram legalizáveis, através de portarias de pesca complementares à legislação pesqueira vigente (Isaac e Cerdeira 2004). Em 1998, pela primeira vez o IBAMA reconheceu formalmente, por meio de uma portaria, o Acordo de Pesca do Lago Sapucuá, em Oriximiná, estado do Pará (Isaac e Cerdeira 2004). Em 2001, o IBAMA regulamentou a atuação dos Agentes Ambientais Voluntários que atuavam na implementação e monitoramento dos Acordos de Pesca (Ruffino 2005) e em 2002, criou a Instrução Normativa n^{o} 29, de 31 de dezembro de 2002 para regulamentar os Acordos de Pesca (Brasil 2002b).

4.4. A INSTRUÇÃO NORMATIVA 29 DE 31 DE DEZEMBRO DE 2002

A Instrução Normativa n^{o} 29, de 31 de dezembro de 2002, define os Acordos de Pesca como "um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma determinada área, definida geograficamente." (Brasil 2002b). As normas dos Acordos de Pesca incluem restrições de acesso de determinados grupos de usuários, uso de determinados petrechos e métodos, pesca de determinadas espécies, pesca em determinadas épocas do ano, tecnologia de transporte e armazenamento e de função da pesca (comercial, de subsistência e amadora). Essas normas devem levar em consideração tanto instituições locais, como mitos e tabus, assim como regras externas, como legislações e regras de mercado (Ruffino 2005).

A Instrução Normativa n^{o} 29/2002 também define os passos para a elaboração de um Acordo de Pesca. Para se iniciar esse processo é preciso mobilizar os grupos de usuários e realizar reuniões comunitárias e assembleias entre as comunidades a fim de levantar as demandas dos pescadores e também para discutir as propostas de manejo. Essas propostas devem ser retornadas a cada comunidade após as assembleias intercomunitárias. Após esse retorno, uma nova assembleia intercomunitária deve ser realizada para a aprovação final das

propostas de manejo. As propostas aprovadas devem ser encaminhadas ao IBAMA, que deve redigir a Instrução Normativa específica do Acordo.

A implementação de Acordos de Pesca inclui um plano de monitoramento com indicadores sociais, econômicos e ecológicos, fáceis de serem cumpridos. A Instrução Normativa indica que o monitoramento seja realizado com o acompanhamento de técnicos ambientais locais, do governo ou de organizações não governamentais. Parte do sucesso de implementação dos acordos está vinculado aos ajustes periódicos nas regras, de acordo com parâmetros socioeconômicos e ecológicos definidos no monitoramento e avaliações (Ruffino 2005).

As avaliações dos Acordos de Pesca devem ser feitas anualmente com a participação dos grupos de usuários, técnicos do governo, organizações não governamentais e acadêmicos, visando manter a credibilidade da gestão participativa e a legalidade do acordo. Para que os Acordos se mantenham ao longo do tempo é aconselhável que (i) o monitoramento seja feito com continuidade, (ii) todos os interesses atuantes sobre a área manejada estejam representados em voz e voto nas assembleias, (iii) as regras sejam aplicadas a todos os envolvidos, sem exceções, (iv) a fiscalização seja operacionalmente viável e (v) cláusulas com penalidades e multas exclusivas do Poder Público não sejam incluídas no acordo (Ruffino 2005).

4.5. DA PROPOSTA DOS ACORDOS DE PESCA DA BAÍA DA ILHA GRANDE ÀS DIRETRIZES PARA A GESTÃO DA PESCA ARTESANAL NA BAÍA DA ILHA GRANDE

A proposta dos AP-BIG nasceu em 2009, liderada pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) em resposta às diferentes motivações conforme:

(i) discussões entre pescadores artesanais, gestores do Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG) e técnicos da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de

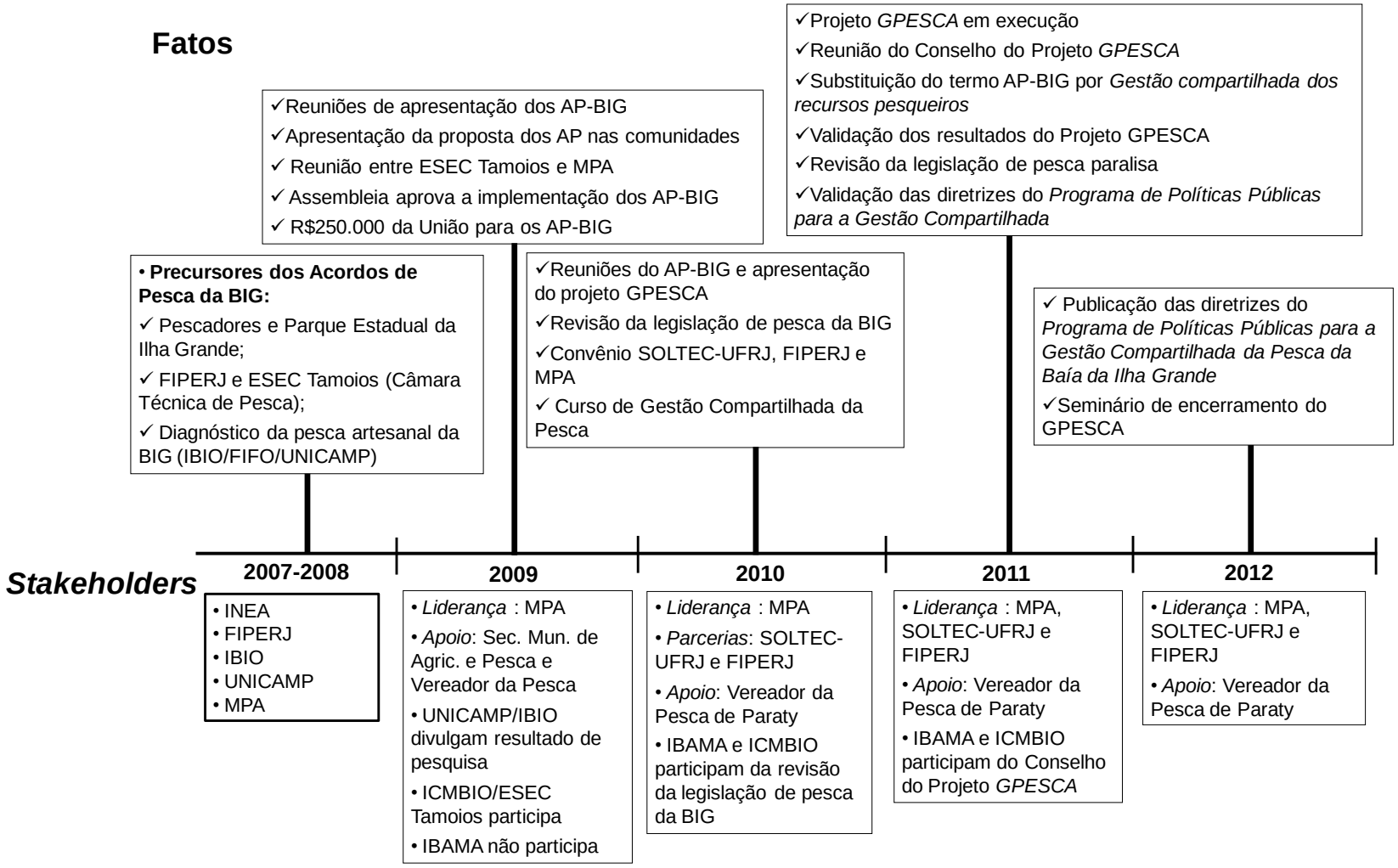
Janeiro (FIPERJ) a fim de buscar soluções para conflitos entre barcos industriais de outras regiões que pescam na região da Ilha Grande (2007-2008);

(ii) demandas de lideranças de pescadores junto à FIPERJ, na Câmara Temática de Aqüicultura e Pesca da Estação Ecológica de Tamoios (ESEC Tamoios) e,

(iii) proposta feita em diagnóstico da pesca artesanal da Baía da Ilha Grande, realizado por grupo de pesquisa da UNICAMP e as organizações não governamentais Instituto Bio-Atlântica (IBIO) e *Fisheries and Food Institute* (FIFO), posteriormente discutida com comunidades de pescadores da Baía da Ilha Grande (Angra dos Reis, Ilha Grande e Paraty em 2009) e publicada no livro *Ecologia de Pescadores Artesanais da Baía da Ilha Grande* (Begossi *et al*. 2009).

Diante dessas demandas, que chegaram a dois técnicos do MPA em Brasília, o Ministério enviou um representante à Paraty, Angra dos Reis e Ilha Grande para apresentar a proposta de construção de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande. A Figura 4.1 mostra as principais ações desenvolvidas no escopo dessa proposta, especificamente na região de Paraty entre os anos de 2009 e 2012.

Figura 4.1. Linha do tempo da proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty, de acordo com os principais fatos que marcaram a construção deste processo e *stakeholders* que mais contribuíram para as ações desenvolvidas entre 2009 e 2012



Coordenadas pelo MPA, as cinco reuniões públicas sobre os Acordos de Pesca realizadas em Paraty entre 2009 e 2010[39] tiveram o objetivo de divulgar a proposta de construção de um sistema de gestão compartilhada da pesca artesanal que contemplasse a participação de pescadores, governo, organizações não governamentais e Universidades. Esse sistema seria institucionalizado através de Instruções Normativas.

Nas três primeiras reuniões realizadas em Paraty (junho, novembro e dezembro de 2009), o MPA propôs a elaboração de normativas que garantissem a continuidade da atividade da pesca artesanal, baseadas nas demandas dos pescadores e no seu conhecimento sobre o ecossistema marinho e seus recursos, conciliando os interesses entre pescadores e Unidades de Conservação (UCs) da Baía da Ilha Grande. Nesse ano, o MPA esteve na liderança da iniciativa, e FIPERJ, Câmara Municipal de Paraty e IBIO atuaram como apoiadores da proposta (Figura 4.1 e Quadro 4.1).

Nas duas primeiras reuniões realizadas em 2009 (junho e novembro), o MPA apresentou o conceito e a legislação dos Acordos de Pesca e coletou o depoimento de diversos segmentos ligados à pesca artesanal de Paraty sobre suas demandas e opiniões a respeito da pesca. Na reunião de novembro, duas lideranças de pescadores da Amazônia e Bahia falaram da experiência de Acordos de Pesca em suas regiões de procedência. Nessas reuniões, diversos problemas foram levantados pelos pescadores, entre eles destacaram-se os problemas com as licenças de pesca e os conflitos entre pescadores e gestores de UCs, devido às restrições de acesso e uso dos recursos marinhos, especificamente na área da ESEC Tamoios e PARNA da Serra da Bocaina.

[39] Datas das reuniões: 7 de junho de 2009, 6 de novembro de 2009, 6 de dezembro de 2009, 1º de maio de 2010 e 10 de julho de 2010.

Quadro 4.1. Caracterização geral dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande em Paraty, durante o período entre 2009 e 2012

Início do Processo: 2009
Estágio atual (em dezembro de 2014): sem ações de continuidade para a construção de normativas de Acordos de Pesca
Liderança: MPA (2009-2010), posteriormente SOLTEC/UFRJ e FIPERJ (2011-2012) assumiram a liderança juntamente com o MPA
Origem da demanda: Pescadores da Ilha Grande, Angra dos Reis e Paraty, apoiados por FIPERJ, UNICAMP e Parque Estadual da Ilha Grande
Formato das reuniões: (i) expositivas com uso de projeção de *slides* e discussão em plenária; (ii) reuniões com debates; (iii) rodas de conversa
Principais *Stakeholders* do Governo: MPA, FIPERJ, vereador da Pesca de Paraty, ICMBio e IBAMA
Representação da Pesca Artesanal: Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty, associações comunitárias de pescadores (Trindade, Ilha do Araujo e Mambucaba), Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR), pescadores autônomos
Tipo de conhecimento observado nas reuniões: local, técnico e científico

Após essas reuniões, a FIPERJ, Câmara Municipal de Paraty (através do vereador da pesca), Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty e Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR) realizaram 10 reuniões em 31 comunidades de Paraty, reunindo cerca de 130 pescadores, para informar sobre a política do MPA para os Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande e levantar o interesse das comunidades de pescadores em participar da construção desses acordos (MPA e FIPERJ, 2009). Estas reuniões foram realizadas no final de 2009, como preparação para a chancela da proposta pelos pescadores, o que ocorreu em assembleia em Paraty, em dezembro de 2009, com cerca de 40 pessoas, entre pescadores, associações comunitárias, Colônia de Pesca de Paraty, FIPERJ, MPA e universidades. O ICMBIO e o IBAMA não estavam representados nesta reunião. Apesar disso, estiveram reunidos algumas semanas antes, IBAMA, ICMBio, MPA, FIPERJ e as Universidades Federal do Rio de Janeiro e Estadual do Rio de Janeiro para alinharem interesses e compromissos institucionais. Nesta reunião, os participantes decidiram pela formação de um Grupo de Trabalho constituído por ESEC Tamoios, MPA, FIPERJ, universidades, pescadores e

Prefeitura de Paraty a fim de buscar uma solução para os conflitos de pesca na área da ESEC Tamoios (MPA 2010).

Em 2010, o grupo do Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SOLTEC/UFRJ) e a FIPERJ firmaram convênio com o MPA para a execução do projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande* (Projeto GPESCA), elaborado pela equipe do SOLTEC/UFRJ. Esse projeto foi financiado por recursos do Orçamento da União e teve como objetivo "desenvolver ações que visem subsidiar a construção e implantação da política pública de cogestão pesqueira de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande." (Quadro 4.2, conforme Proposta de Projeto 035641/2010 encaminhada ao Ministério da Pesca). Em reunião realizada na Ilha Grande, em abril de 2010, a FIPERJ foi informada sobre o plano de trabalho do Projeto GPESCA e convidada pelo MPA a participar de sua execução. A FIPERJ aceitou o pedido condicionando sua participação à realização de ajustes no Projeto GPESCA com a equipe do SOLTEC/UFRJ.

Em 2010 foram realizadas duas reuniões sobre os Acordos de Pesca em Paraty (maio e julho) onde novamente a proposta de construção dessa política foi apresentada e discutida em plenária com representantes da pesca. Na reunião em julho, o Projeto GPESCA foi apresentado e aceito em plenária formada por representantes de pescadores, governo e universidade. Com duração prevista de seis meses, este projeto constituiu em etapa prévia de mobilização, conscientização, organização e planejamento participativo para subsidiar a construção e implantação da política pública de cogestão pesqueira na Baía da Ilha Grande (Joventino *et al*. 2010b).

Quadro 4.2. Descrição geral do Projeto *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca na Baía de Ilha Grande* (Projeto GPESCA)

Objetivos Específicos:

1. Levantar informações sobre os aspectos socioeconômicos, ambientais e legais da Baía da Ilha Grande, especialmente nas cadeias produtivas da pesca e da aquicultura;

2. Mapear relações de poder e conflitos relacionados à implantação de Acordos de Pesca;

3. Disponibilizar ao público dados e informações pertinentes;

4. Elaborar projeto para implementação, monitoramento e avaliação de Acordos de Pesca da Baía na Ilha Grande (AP na BIG)

Público Alvo:

- Comunidades tradicionais, caiçaras, pescadores artesanais e industriais, maricultores e demais atores das cadeias produtivas e/ou que utilizam recursos naturais da BIG, abrangendo os municípios de Angra dos Reis e Paraty (RJ).

Metodologia:

- Metodologias participativas, como Diagnóstico Rápido Participativo que seja adequado à realidade local da população e das instituições da região, com visitas às comunidades e empreendimentos a fim de definir questões de pesquisa, iniciar diálogo sobre o conceito da política de Acordos de Pesca e fazer articulação com lideranças.

- Reuniões regionais (em Angra dos Reis, Ilha Grande e Paraty) para construir coletivamente as propostas para o processo de implantação dos AP na BIG e reunião geral da BIG, com delegados eleitos pelas comunidades para definir publicamente a proposta de processo de construção dos AP na BIG.

- Articulação da população, instituições de pesquisa e ensino, organizações sociais e poder público na rede de Solidariedade Técnica da Pesca.

- Capacitação da equipe executora para as atividades previstas.

Fonte: Projeto Acordo de Pesca - modelo SICONV.pdf. Nº / ano da proposta: 035641/2010. SICONV - Sistema de Gestão de Convênios. Ministério da Pesca e Aquicultura.

Nesse ano, iniciou-se em Paraty e Angra dos Reis uma mobilização de *stakeholders* do governo para estudar uma possível revisão da

legislação da pesca artesanal para toda a Baía da Ilha Grande. Esse processo, chamado de Revisão da Legislação de Pesca da Baía da Ilha Grande, foi alavancado pelo Vereador da Pesca Artesanal de Paraty, e após a mobilização feita por ele, o processo foi liderado pelo chefe do escritório do IBAMA de Angra dos Reis que reuniu representantes do governo federal, estadual e municipal. Entre eles estavam o chefe da ESEC Tamoios (ICMBio), técnicos da FIPERJ, representantes da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty e o Instituto Bio-Atlântica - IBIO. Este último participou desse processo porque possuía um levantamento recente sobre todas as legislações que afetam a pesca na região. A ideia desse grupo era elaborar uma única normativa que regulamentasse a pesca realizada na Baía sem ferir legislações federais, como as relacionadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e submeter essa proposta para aprovação federal.

Pretendia-se num primeiro momento discutir a revisão da legislação em um grupo formado por representantes do governo e, posteriormente, levar as propostas para as representações dos pescadores da região, em assembleias. Embora houvesse disposição e comprometimento para a efetivação desse processo, a revisão não teve continuidade em 2011. Até o final de 2010, o grupo se reuniu quatro vezes (Joventino *et al*. 2013) e produziu uma planilha com as legislações vigentes na Baía e critérios para a revisão. Entre esses critérios estava a priorização de pescas mais representativas da Baía, em termos de número de pessoas envolvidas e importância econômica (e.g. pesca feita pelas comunidades caiçaras). A estratégia de revisão era selecionar as leis de ordenamento por modalidade de pesca e área e evitar as legislações por espécies porque geralmente abrangem outras áreas e são geridas por Comitês Gestores. Apesar dessa restrição, o chefe do IBAMA à época sugeriu incluir a pesca de camarão e sardinha por sua importância econômica na Baía da Ilha Grande. Os critérios discutidos pelo grupo para a revisão das legislações incluíam áreas de exclusão, proibição e mudança de petrechos e de medidas de redes.

A proposta dos Acordos de Pesca voltou a ser debatida no Curso sobre Gestão Compartilhada de Recursos Pesqueiros (26 a 29 de novembro de 2010), realizado em Angra dos Reis para pescadores da região, pelo SOLTEC/UFRJ. Ao longo do curso foi reservado um período para debater sobre desafios e perspectivas de participação, articulação institucional e negociação de conflitos em relação à proposta dos Acordos de Pesca, com o intuito de auxiliar na elaboração de um Plano de Trabalho que desse início ao Projeto GPESCA. Essa reunião foi liderada pelo SOLTEC/UFRJ juntamente com a FIPERJ, e teve a participação da Colônia de Pescadores de Paraty, o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty, uma liderança de pescadores artesanais da comunidade de Trindade, a Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR), alunos de Universidades brasileiras e estrangeiras, porém não estiveram presentes os representantes do MPA, IBAMA e ICMBio.

Em 2011, o grupo formado pela SOLTEC/UFRJ e FIPERJ iniciou a coleta de dados para o Projeto GPESCA por meio de oficinas com pescadores em 13 comunidades de Paraty, envolvendo cerca de 140 pessoas, além da realização de entrevistas com gestores de Unidades de Conservação, o diretor da organização não governamental Associação Cairuçu, que atua em Paraty, e o presidente da Colônia de Pescadores de Paraty.

Com o objetivo de promover a reflexão conceitual e metodológica do projeto, formou-se um Conselho Consultivo, coordenado pela parceria SOLTEC/UFRJ e FIPERJ. Este Conselho foi constituído por "*um pequeno grupo de pessoas conhecedoras da realidade local, que atuam direta ou indiretamente na pesca, entendidas como 'parceiras' no processo de pesquisa...*" (Ofício 69/2011, de 30 de maio de 2011) e teve a participação de dois pescadores (da Ilha Grande e de Paraty), do subsecretário de Pesca de Angra dos Reis, do Vereador da Pesca Artesanal de Party, do Superintendente do INEA, do chefe do escritório do IBAMA em Angra dos Reis e de uma analista ambiental do ICMBio.

Ao longo do Projeto GPESCA-BIG, a equipe executora decidiu substituir o termo designado ao processo como Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande por *Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros da Baía da Ilha Grande* ou apenas Projeto GPESCA-BIG. Isso porque o termo, originado dos Acordos de Pesca da Amazônia, não era bem aceito por alguns *stakeholders*, em particular os representantes de órgãos ambientais de jurisdição federal (Joventino *et al*. 2013).

Ainda em 2011, a SOLTEC/UFRJ e a FIPERJ realizaram conjuntamente dois encontros em Paraty e Angra dos Reis (setembro e novembro) para validar e aprovar em plenária, com pescadores e outros *stakeholders* da pesca, os resultados parciais do Projeto GPESCA e as propostas de diretrizes e ações para a gestão dos recursos pesqueiros da Baía da Ilha Grande.

Em 2012, o documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande* foi entregue ao MPA como resultado do Projeto GPESCA. Em junho desse mesmo ano as diretrizes e ações contidas nesse documento foram apresentadas pela SOLTEC/UFRJ e FIPERJ em Paraty, em seminário que teve a participação de representantes da pesca, governo e universidades.

O programa de políticas públicas propõe um modelo de gestão compartilhada, baseado na participação direta de pescadores no planejamento, implementação, monitoramento e fiscalização do sistema da pesca artesanal. Os valores que acompanham esse programa buscam o compartilhamento de poder e responsabilidade entre governo, comunidade, instituições de pesquisa e demais atores em diferentes níveis e escalas espacial e sociopolítica. As diretrizes propostas no documento pressupõem a conservação dos sistemas socioecológicos da Baía da Ilha Grande, o *empoderamento* das comunidades e a articulação da gestão da pesca com outros vetores de desenvolvimento, como o turismo e o empreendimento do petróleo. Elas estão divididas em três eixos temáticos: (i) ordenamento pesqueiro, (ii) sustentabilidade das cadeias produtivas da pesca e aquicultura e (iii) educação, pesquisa e extensão, com o

desenvolvimento de arranjos institucionais que favoreçam a execução integrada e participativa de políticas públicas no curto, médio e longo prazo, nos níveis municipal, estadual e federal do governo.

No seminário de apresentação dos resultados finais do Projeto GPESCA-BIG, o SOLTEC/UFRJ e a FIPERJ apresentaram a proposta de formação de um *Fórum de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande*, como arena de discussão para a definição de ações do *Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande*. (UFRJ/FIPERJ/MPA 2012).

Após esta data, a proposta para a construção de Acordos de Pesca não teve continuidade, pelo menos por três razões:

(i) deslocamento da liderança empreendedora da proposta dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande no MPA de sua função após a troca de ministro em 2012;

(ii) falta de recursos (humanos e financeiros) para a continuidade das propostas realizadas no documento final do Projeto GPESCA;

(iii) falta de apropriação, por parte de pescadores e de seus representantes, das propostas e arenas dos Acordos de Pesca.

Cabe ressaltar que o grupo do SOLTEC/UFRJ em parceria com a FIPERJ deu continuidade aos seus trabalhos na região de Paraty por meio da Câmara Temática de Pesca e Aquicultura da ESEC Tamoios, onde incentivaram as representações da pesca a se organizarem para a formação de um fórum para tratar da gestão da pesca artesanal na região. Embora haja ações de mobilização para a formação desse fórum na região de Paraty e Angra dos Reis, até novembro de 2013 ele ainda não havia sido institucionalizado.

4.6. DISCUSSÃO

4.6.1. A origem da proposta dos AP-BIG

Os Acordos de Pesca da Amazônia representam a institucionalização formal pelo governo de iniciativas de manejo que nascem no nível local, de comunidades de pescadores. Chuenpagdee e Jentoft (2007) argumentam que iniciativas de cogestão deveriam nascer de demandas locais expressas pelos usuários de recursos e não como soluções de problemas conceituais, diagnosticados em outros níveis decisórios. A história dos Acordos de Pesca da Amazônia vai ao encontro desse argumento. No entanto, os mesmo autores mostram que na realidade dos casos de cogestão, espalhados pelos diversos continentes, há uma diversidade de circunstâncias que marcam o início de processos de cogestão, incluindo os que são protagonizados pelo governo, como no caso dos AP-BIG. Neste caso, o conceito de Acordo de Pesca como instrumento de gestão para o ordenamento da pesca artesanal foi introduzido por indivíduos do governo (FIPERJ e MPA) e Universidades (UNICAMP e UFRJ). A atuação inicial dos pescadores e seus representantes nas reuniões do AP-BIG foi a de comunicar sobre os seus problemas e conflitos vivenciados no dia a dia da pesca e apontar caminhos para resolvê-los, expressos sempre em tom de reivindicação por uma ação do governo a favor de seus interesses.

Inicialmente, os pescadores de Paraty não tinham conhecimento da história e do conceito legal de Acordo de Pesca, como pude observar na apresentação do MPA feita durante a segunda reunião realizada em Paraty, em novembro de 2009. A FIPERJ recordou em Angra dos Reis, em julho de 2010, que a primeira ideia da proposta de Acordos de Pesca para tratar dos problemas da pesca na Baía da Ilha Grande nasceu de um telefonema entre técnicos da FIPERJ e do MPA, no período em que a FIPERJ estava realizando um diagnóstico da pesca na Ilha Grande com os pescadores locais, fato que mostra a importância do papel do governo neste caso.

Em entrevista realizada com o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty, ele relatou que os resultados do diagnóstico da pesca artesanal que culminou no livro *Ecologia de Pescadores Artesanais da Baía da Ilha Grande* (Begossi *et al*. 2009) e oficinas realizadas pelos autores do livro com pescadores da Baía da Ilha Grande, em 2009, podem ser considerados um marco para a decisão do MPA a respeito da proposição dos AP-BIG . Neste livro, os autores literalmente apontam a adoção do modelo dos Acordos de Pesca como caminho para tratar dos problemas da pesca artesanal na Baía da Ilha Grande.

De acordo com o Vereador da Pesca de Paraty, a atuação da consultoria feita pela equipe da UNICAMP/FIFO e IBIO fortaleceu o potencial da proposta como caminho possível para tratar dos problemas da pesca na região. Este fato marca a relevância do papel da Universidade, e seu potencial de influência para novos conceitos e modelos de gestão, como motivadora dessa proposta. Aqui cabe lembrar que o diagnóstico citado acima foi liderado pela pesquisadora Dra. Alpina Begossi, reconhecida e respeitada nacional e internacionalmente na área de Ecologia Humana de pescadores artesanais.

A história da proposta dos AP-BIG diverge da história dos Acordos de Pesca na Amazônia, que num primeiro momento, entre as décadas de 1970 e 1980, consistiram em arranjos comunitários baseados em decisões locais, impulsionados pelo conflito entre as famílias que viviam em torno dos lagos e pescadores de barcos motorizados vindos de outros locais. Foi somente a partir de meados da década de 1980, quando os pescadores dessas comunidades começaram a se envolver com a expansão comercial da pesca, que os Acordos de Pesca foram ampliados (*scaled-up*) para o nível regional, contando com o apoio das Colônias de Pesca. E somente no início dos anos 1990, quando conflitos violentos entre comunitários e pescadores comerciais estavam ocorrendo, o IBAMA juntamente com ONGs começaram a participar desse processo, com a realização de pesquisas e o desenvolvimento de normativas para as regras geradas nos acordos (Castro 2000b).

A trajetória dos Acordos de Pesca na Amazônia mostra a extensão do processo no tempo, a ampliação da escala de ação e colaboração de um nível mais localizado nas comunidades até o nível do governo federal, com a participação do IBAMA. Outro aspecto que merece atenção como parâmetro para analisar a situação de Paraty é a participação dos pescadores como protagonistas desde o início do processo nos Acordos de Pesca desenvolvidos na Amazônia. Esse histórico é marcado por um extenso processo de organização comunitária que no longo prazo foi se desenvolvendo primeiramente em parceria com a Igreja Católica e num segundo momento com ONGs e governo.

A descontinuidade de implementação da proposta dos Acordos de Pesca em Paraty não deve ser justificada apenas pela forma como foi iniciada na região, mesmo porque não se pode atribuir a apenas um fator a explicação da dinâmica de todo o processo que ocorreu entre 2009 e 2012. No caso dos Acordos de Pesca em Paraty, embora não haja ações implementadas para serem analisadas, é fundamental questionar outras condições que são essenciais na fase de pré-implementação de propostas de cogestão. Algumas dessas condições serão apresentadas e discutidas no próximo capítulo, mas antes algumas considerações sobre a descontinuidade dos AP-BIG merecem ser mencionadas.

4.6.2. A descontinuidade dos AP-BIG

O recorte temporal dos AP-BIG, representado neste capítulo por uma linha do tempo (Quadro 4.1), está composto por apenas três anos, mas que revelam fatos relevantes sobre o seu desenvolvimento e a falta de continuidade do processo. O olhar sobre o desenvolvimento dos AP-BIG ao longo do tempo auxilia na identificação de fatos e questões fundamentais para o entendimento e acompanhamento da construção de processos de cogestão. A seguir pontuo alguns aspectos identificados pela análise da linha do tempo, os quais eu considero relevantes no histórico de proposição dos AP-BIG.

(i) O mapeamento de iniciativas que disparam um processo de construção de cogestão pode revelar informações importantes sobre os tipos de influência e de conhecimento presentes na fase inicial ou de pré-implemetação de sistemas de cogestão.

No caso dos AP-BIG havia mais de uma iniciativa indicando a demanda dos pescadores por uma gestão da pesca que os incluísse como atores, como a discussão sobre o tema entre pescadores, FIPERJ e Parque Estadual da Ilha Grande e o diagnóstico da pesca da Baía da Ilha Grande, realizado pela UNICAMP, FIFO e IBIO. Este último exerceu influência tanto sobre o MPA, como sobre atores locais para estimular a efetivação da proposta dos AP-BIG. Ao mapear essas iniciativas, é possível discernir o tipo de influência e conhecimento que cada uma delas traz consigo e se há integração e sincronia temporal entre elas.

(ii) Ao longo do tempo, a análise do papel de indivíduos e grupos em processos de cogestão auxilia no entendimento dos desdobramentos de ações específicas. Perguntas sobre o momento em que determinado indivíduo ou grupo começou a atuar, com quais outros atores interagiram ao longo do tempo e quais as ações foram produzidas por esses atores podem ser respondidas em maior profundidade.

Por exemplo, de formas independentes, FIPERJ e FIFO contataram o MPA para levantar a possibilidade de construção de Acordos de Pesca na Baía da Ilha Grande. Posteriormente, o SOLTEC/UFRJ tomou conhecimento da presença do MPA em Paraty e Angra dos Reis para tratar dos AP-BIG e demonstrou seu interesse em colaborar. Esse fato trouxe para os AP-BIG uma influência acadêmica que resultou num trabalho conjunto com a FIPERJ nas diretrizes do *Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande* (UFRJ/FIPERJ/MPA 2012).

(iii) A análise temporal de sistemas de cogestão pode salientar os fatos positivos que produzem sinergia na construção da cogestão, bem como fatos críticos que

podem levar ao seu fracasso. Ao fazer isso, é possível intervir nesses momentos para garantir o desenvolvimento do processo.

No caso dos AP-BIG, a saída do técnico do MPA que liderava o processo na Baía da Ilha Grande quando houve a troca de ministros em 2012 provocou a sua interrupção. No Brasil, a alta rotatividade de técnicos vinculados a agências do governo compromete o planejamento e execução de ações na gestão de recursos naturais no nível local (Araujo *et al*. 2014). No caso dos AP-BIG, essa interrupção deixou os pescadores em um vácuo de ações, após o final do Projeto GPESCA. Portanto, é muito importante garantir a estabilidade de técnicos do governo e a adoção de incentivos para que eles trabalhem junto aos usuários de recursos naturais, por ser essa uma condição fundamental na construção de relações de cooperação entre governo e usuários de recursos e para o desenvolvimento de processos de cogestão no longo prazo (Singleton 2000, Pinkerton 2009, Trimble 2013).

Ao incluir a dimensão temporal na análise de processos de cogestão, é possível identificar o tipo de conhecimento que atua nas diversas fases do processo, a rede de atores que está envolvida com a proposta, os fatos críticos que entravam o desenvolvimento da cogestão, bem como aqueles fatos não planejados, mas que podem atuar a favor do processo. Essa análise contribui para entender o efeito de mudanças e ações específicas sobre o futuro de processos de cogestão. No próximo capítulo, darei continuidade à análise dos AP-BIG em Paraty, como base em parâmetros encontrados na literatura que avaliam os sucessos e desafios de sistemas de cogestão em fases de pré-implementação.

CAPÍTULO 5

CONDIÇÕES PARA A GESTÃO COLABORATIVA DA PESCA ARTESANAL DE PARATY: A PROPOSTA DOS ACORDOS DE PESCA DA BAÍA DA ILHA GRANDE

5.1. INTRODUÇÃO

A gestão da pesca artesanal baseada em modelos de cogestão[40] surge como alternativa quando outros modelos de gestão mais centralizados no governo (e.g. comando-controle) fracassam em sua execução. Os modelos de cogestão são uma oportunidade para a participação de usuários de recursos e governo nas decisões acerca do manejo dos recursos, neste caso, da pesca artesanal. O surgimento de iniciativas de cogestão está relacionado a crises no sistema de pesca, como a má gestão, a competição pelos recursos pesqueiros e a sobrexploração dos estoques pesqueiros (Pauly *et al*. 2005, Berkes *et al*. 2006, Chuenpagdee e Jentoft 2007, Chuenpagdee *et al*. 2013). No entanto, são os sintomas socioeconômicos produzidos pela crise que evidenciam a necessidade por uma alternativa de gestão (Berkes 2009a, Pomeroy *et al*. 2011). Os processos de cogestão podem tanto começar com iniciativas internas às comunidades de pescadores, baseadas na vivência da pesca e no enfrentamento de seus problemas, como com propostas feitas pelo governo, baseadas em diagnósticos ou em conceitos elaborados por pesquisadores (Sen e Nielsen 1996, Pomeroy e Berkes 1997, Chuenpagdee e Jentoft 2007).

[40] Ao longo do texto cogestão, gestão compartilhada, comanejo, cogerenciamento, gestão participativa são usados como sinônimos.

A literatura está bem representada por estudos que discutem condições-chave em processos de cogestão da pesca artesanal, as quais constituem fatores de sucesso, desafios e barreiras para o seu desenvolvimento, como a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, existência de lideranças e participação de diversos *stakeholders* (Ostrom 1990, Pomeroy e Berkes 1997, Singleton 2000, Hauck e Sowman 2001,Wilson *et al*. 2003, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Kalikoski e Satterfield 2004, Olsson *et al*. 2004, Berkes *et al*. 2007, Chuenpagdee e Jentoft 2007, McConney *et al*. 2007, Pomeroy 2007, Plummer e Armitage 2007, Armitage *et al*. 2009, Kalikoski *et al*. 2009, Plummer 2009, Seixas *et al*. 2009b, Pomeroy *et al*. 2011). Essas condições-chave são variáveis ou atributos que emergem como oportunidades para que o processo de cogestão possa ser desenvolvido e sustentado no longo prazo (Berkes *et al*. 2006). O próprio conceito de cogestão (Capítulo 1) indica algumas das condições para o seu desenvolvimento, como a participação, colaboração, formação de parcerias e compartilhamento de poder e responsabilidade na tomada de decisões conjuntas entre os diversos *stakeholders* envolvidos em um processo contínuo (Berkes *et al*. 1991, Jentoft 2003, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Carlson e Berkes 2005).

O Quadro 5.1. mostra uma síntese de condições-chave para o desenvolvimento de processos de cogestão, com base nos trabalhos de Ostrom (1990), Pomeroy e Berkes (1997), Hauck e Sowman (2001), Jentoft (2003), Borrini-Feyerabend *et al*. (2004), Olsson *et al*. (2004), Carlson e Berkes (2005), Berkes *et al*. (2007), Chuenpagdee e Jentoft (2007), McConney *et al*. (2007), Plummer e Armitage (2007), Pomeroy (2007), Armitage *et al*. (2009), Plummer (2009) e Pomeroy *et al*. (2011).

Quadro 5.1. Condições-chave ou fatores que influenciam o desenvolvimento de processos de cogestão de recursos naturais comuns. Em negrito encontram-se as condições relevantes em fase de pré-implementação de sistemas de cogestão

Condições Estruturais:
Sistema de recursos bem definido em termos ecológicos e sociais
Informações detalhadas e aprofundadas sobre o estado da pesca a ser manejada
Congruência (ajuste) entre a escala das instituições e dos ecossistemas
Garantia do direito de acesso aos recursos pelos usuários
Legislação que facilite a criação de espaços sociais para a cogestão
Sistema legislativo flexível
Abordagem de gestão que inclua o sistema social (e não apenas o biológico/ecológico)
Estrutura administrativa de governo adequada para apoiar processos de cogestão
Descentralização das estruturas de tomada de decisão
Arenas adequadas para a solução de conflitos
Organizações de base local capacitadas para cogestão
Recursos financeiros, humanos e de tempo adequados e assegurados no longo prazo
Mecanismos de fiscalização e punição adequados e legitimados por governo e usuários
Inclusão de projetos de geração de renda e de melhoria de qualidade de vida
Condições Funcionais:
Envolvimento de agentes externos que impulsionem e facilitem o processo de cogestão na etapa de pré-implementação
Fluxos de informação que funcionem e redes sociais de comunicação
Clareza na comunicação dos objetivos e demais informações
Abertura e transparência em todo o processo
Conscientização sobre a crise no sistema a ser gerenciado
Alinhamento entre os *stakeholders* sobre a percepção do problema na pesca bem como sobre os possíveis caminhos para a sua solução
Pressão feita pelos usuários dos recursos ou por agentes externos para mudar a situação de crise
Clareza sobre quais *stakeholders* devem participar, como e quando.

Participação efetiva e objetiva de *stakehoders* dos diversos níveis (do local a níveis superiores)
Representação efetiva dos *stakeholders* da pesca
Formação de parcerias para a gestão
Participação de organizações de apoio (e.g. ONGs e Universidades)
Apoio do governo no longo prazo
Capacidade do governo em traduzir políticas e legislações em ações para cogestão
Tomada de decisões conjunta
Compartilhamento de responsabilidades
Compartilhamento de poder
Delegação de autoridade
Resolução de problemas tratada como tarefa colaborativa e contínua
Compromisso e colaboração de todos os *stakeholders*
Sentimento de *ownership* (apropriação do processo)
Coesão de grupo no nível das comunidades ou grupo de usuários
Confiança dos usuários na capacidade de resolver os problemas da pesca
Construção de confiança entre pescadores e governo
Fortalecimento da confiança entre todos os *stakeholders* no longo prazo
Capacitação dos *stakeholders* (usuários, governo, Universidade, ONGs, etc)
Empoderamento dos usuários para conquistar autonomia e autoconfiança
Formação e fortalecimento de lideranças (agentes externos e lideranças entre usuários)
Fortalecimento de instituições locais
Reconhecimento da importância da cultura local e práticas locais de pesca
Compromisso com a geração e uso de diferentes sistemas e de conhecimento (científico e local)
Monitoramento e avaliação da gestão
Orientação para a aprendizagem
Abertura para inovação

Baseado em Ostrom (1990), Pomeroy e Berkes (1997), Hauck e Sowman (2001), Jentoft (2003), Borrini-Feyerabend *et al*. (2004), Olsson *et al*. (2004), Carlson e Berkes (2005), Berkes *et al*. (2007), Chuenpagdee e Jentoft (2007), McConney *et al*. (2007), Plummer e Armitage (2007), Pomeroy (2007), Armitage *et al*. (2009), Plummer (2009), Pomeroy *et al*. (2011).

No Brasil, a principal estratégia usada pelo governo ou organizações não governamentais (ONGs) para a implementação de sistemas de gestão mais participativos na pesca tem sido a valorização de instituições locais pelo fortalecimento de suas estruturas organizacionais, capacitação de usuários para a gestão, legitimação de acordos informais para a gestão de recursos pesqueiros e o desenvolvimento de projetos de criação de fontes de renda alternativas à pesca e de melhoria da qualidade de vida dos usuários (Kalikoski *et al*. 2009). No entanto, a consolidação da parceria entre usuários, governo e organizações de apoio (Universidade e/ou ONGs) é um fator crítico para o avanço da cogestão da pesca no país (Kalikoski *et al*. 2009, Seixas *et al*. 2009b). Entre os maiores desafios nessa área, estão a falta de organização dos usuários, a deficiência de *stakeholders* externos às comunidades de pescadores na tarefa de empoderamento dos usuários, pouca delegação de poder por parte do governo e políticas públicas inadequadas à gestão compartilhada (Kalikoski *et al*. 2009). O investimento em capacitação tanto de usuários de recursos, como de ONGs e governo é imprescindível para que a cogestão avance no país (Seixas *et al*. 2009b).

Considerando os sistemas de cogestão como processos de longo prazo, Berkes e colaboradores (2007) oferecem um panorama de diferentes estágios de desenvolvimento de sistemas de cogestão adaptativa, onde questões de aprendizagem, compartilhamento de poder, inovação e uso de diferentes fontes de conhecimento coevoluem ao longo do tempo. A maioria dos fatores que impulsionam os sistemas de cogestão (Quadro 5.1) está presente em seus estágios maduros de desenvolvimento. As fases iniciais geralmente são caracterizadas por iniciativas de auto-organização ou de “cima-para-baixo” (*top-down*), como respostas a crises e conflitos. No caso das iniciativas *top-down*, as regras geralmente são impostas por atores externos ao processo, o qual é marcado por pouco ou nenhum compartilhamento de poder e pouca confiança e respeito entre os diversos *stakeholders* (Berkes *et al*. 2007, Chuenpagdee e Jentoft 2007).

O estudo de Chuenpagdee e Jentoft (2007) analisa o histórico da pré-implementação de sistemas de cogestão da pesca artesanal, com base em casos da América Latina, Caribe, Ásia e África, incluindo um caso do Brasil. Os autores partiram de entrevistas com pessoas que lideraram o início dos processos para entender como a ideia inicial foi concebida e comunicada, quem participou da fase inicial e quais recursos foram necessários a fim de entender quais são as principais condições que estimulam respostas de cooperação. Segundo esses autores, as propostas de cogestão, no plano ideal, deveriam partir das comunidades e não da percepção de um problema conceitual por *stakeholders* externos à comunidade. Quando esses processos são iniciados por pessoas externas às comunidades de pescadores, corre-se o risco de que a iniciativa seja percebida como um instrumento de controle do governo e não como um veículo de empoderamento das comunidades. No entanto, são comuns os casos em que as propostas de cogestão são iniciadas pelo governo ou pesquisadores em diversas regiões do mundo (Hauck e Sowman 2001, Chuenpagdee e Jentoft 2007), inclusive o Brasil (Seixas *et al*. 2009b).

Ao longo do desenvolvimento dos processos de cogestão, a experiência dos pescadores e a visão de pesquisadores e agentes governo devem se integrar para a constituição de uma lógica que se ajuste à realidade local de gestão. Para tanto é fundamental que se dê tempo para o entendimento com detalhe da situação que compõe o contexto local de gestão, de forma que *stakeholders* externos evitem tentativas prematuras e apressadas de implementação de sistemas de cogestão. Este é um aspecto essencial do processo para se evitar que a cogestão se transforme numa causa de decepção aos usuários de recursos e fracasse em seu propósito (Chuenpagdee e Jentoft 2007).

Os passos dados antes da implementação do processo de cogestão são igualmente importantes aos dados em fases de tomada de decisões e implementação de ações. Ao analisarem os desafios da cogestão na África do Sul, Hauck e Sowman (2001) chamam a atenção para a necessidade prioritária de que

os direitos de acesso aos recursos pesqueiros sejam assegurados aos seus usuários e tratados como objetivo inicial nas propostas de cogestão. Outro aspecto-chave salientado por Hauck e Sowman (2001) é o apoio e comprometimento do governo ao longo de todo o processo, no suprimento de demandas de recursos financeiros e procedimentos legais e administrativos assim como no compartilhamento efetivo de poder em todas as decisões.

Chuenpagdee e Jentoft (2007) apontam algumas armadilhas para o fracasso inicial de propostas de cogestão na pesca artesanal, como a negligência de uma análise profunda do contexto socioeconômico da pesca, a precariedade de envolvimento de pescadores e demais *stakeholders*, a falta de legislação adequada para promover a cogestão, a ausência de compromisso do governo para apoiar a iniciativa, a carência de recursos (humanos e financeiros) que garantam a continuidade do processo e o desrespeito ao tempo necessário para que se estabeleça um processo verdadeiramente democrático de decisão coletiva.

Essa literatura permite o aprofundamento da análise do desempenho desses fatores em sistemas de gestão específicos. As análises deste capítulo estão pautadas em alguns desses fatores, considerando aqueles que emergiram de maneira conspícua ao longo da minha coleta de dados no estudo de caso de Paraty, especificamente no que se refere à proposta de construção de Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (AP-BIG).

Eu parto da premissa de que o sucesso de continuidade de processos de cogestão depende, entre vários aspectos, da forma como são concebidos e comunicados antes da fase de implementação e de como são tratados os seus períodos de instabilidade. Esses períodos de instabilidade são marcados pela falta de confiança entre usuários de recursos e agentes do governo, dificuldade de envolvimento de representantes dos usuários e resistência do governo em compartilhar poder com os usuários. Chuenpagdee e Jentoft (2007:658) dizem que as fases que antecedem a implementação de sistemas de cogestão são como “um cesto onde são jogados e misturados diversos problemas, soluções, conceitos

e forças políticas" e que o entendimento das relações entre *stakeholders* e do padrão de interação entre eles deve ser enfatizado. É nesse aspecto que residem as análises apresentadas neste capítulo.

5.2. OBJETIVOS E PERGUNTAS NORTEADORAS

O objetivo geral deste capítulo é analisar a iniciativa de construção dos AP-BIG, particularmente o caso de Paraty, como proposta de cogestão entre governo e pescadores artesanais. O foco da minha análise está na fase anterior à implementação da proposta dos Acordos de Pesca, quando a sua ideia foi comunicada e discutida com encaminhamentos de diretrizes para posterior definição de objetivos e ações mais específicos. Analiso as potencialidades, limitações, avanços, falhas e desafios da proposta dos Acordos de Pesca em Paraty como iniciativa de cogestão a partir de critérios considerados como condições de sucesso para o desenvolvimento da cogestão. O intuito desta análise é colher lições de aprendizagem para esta e outras experiências de cogestão da pesca artesanal costeira no Brasil. As análises estão orientadas para responder às seguintes perguntas:

1. Com base nas condições-chave escolhidas para analisar o processo de construção dos Acordos de Pesca em Paraty, quais foram os aspectos observados e que contribuíram positivamente para o seu desenvolvimento como proposta de cogestão?

2. Com base nas condições-chave escolhidas para analisar o processo de construção dos Acordos de Pesca em Paraty, quais foram os aspectos observados que dificultaram o seu desenvolvimento como proposta de cogestão?

3. Quais são as lições aprendidas com esse processo e que podem servir para esta e outras experiências de cogestão?

5.3. MÉTODOS

A área de estudo aqui considerada é o município de Paraty, porém os dados ora extrapolam a área do município ao incluir outras áreas da Baía da Ilha Grande, como Angra dos Reis, ora estão restritos a contextos mais localizados no nível de comunidades caiçaras de Paraty. O período de tempo analisado corresponde ao início do processo dos Acordos de Pesca em Paraty, em junho de 2009 até julho de 2012, com o seminário de apresentação do documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande*.

5.3.1. Coleta de dados

Os dados apresentados neste capítulo foram obtidos por observação direta de cinco reuniões (Tabela 5.1), três entrevistas abertas e nove entrevistas semiestruturadas além de análise de documentos. As quatro primeiras reuniões observadas tiveram pautas específicas sobre os AP-BIG e foram realizadas em Paraty e Angra dos Reis. A última reunião observada aconteceu como parte do *Curso sobre Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros*, realizado em Angra dos Reis, e que contou com discussões sobre a proposta dos AP-BIG.

As entrevistas utilizadas nas análises deste capítulo foram realizadas entre abril de 2010 e fevereiro de 2013 e incluem três entrevistas abertas e nove entrevistas semi-estruturadas, realizadas com duas lideranças comunitárias da comunidade de Trindade e Ilha do Araujo (pertencentes ao município de Paraty), o presidente da Associação de Moradores da Trindade (AMOT), o presidente da Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT), o presidente da Colônia de Pescadores de Paraty, o Vereador da Pesca de Paraty, o Secretário Municipal de Pesca de Paraty e dois gestores da Estação Ecológica (ESEC) Tamoios.

Tabela 5.1. Dados das reuniões observadas entre novembro de 2009 e novembro de 2010 em Paraty e Angra dos Reis, com pautas relacionadas à proposta de construção dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (AP-BIG)

Reuniões dos Acordos de Pesca da BIG	**Descrição**
Data: 6 de novembro de 2009 *Local*: Paraty *Nº de participantes*[41]*:* 60	*Objetivo:* Apresentação do conceito, legislação e experiências de Acordos de Pesca na Amazônia e Litoral Nordeste do Brasil *Liderada por:* MPA
Data: 1º de maio de 2010 *Local*: Paraty *Nº de participantes: 48*	*Objetivo:* Atualização sobre o desenvolvimento da política do Acordos de Pesca e apresentação do plano de trabalho do Convênio entre MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ referente ao projeto de implantação dos Acordos de Pesca da BIG *Liderada por:* MPA
Data: 9 de julho de 2010 *Local*: Angra dos Reis *Nº de participantes: 30*	*Objetivo:* apresentação, debate e validação do projeto do convênio entre MPA, UFRJ e FIPERJ, intitulado Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca, na Baía da Ilha Grande (Projeto GPESCA) *Liderada por:* MPA e SOLTEC/UFRJ
Data: 10 de julho de 2010 *Local*: Paraty *Nº de participantes:* 38	*Objetivo:* apresentação, debate e validação do projeto do convênio entre MPA, UFRJ e FIPERJ, intitulado Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca, na Baía da Ilha Grande (Projeto GPESCA) *Liderada por:* MPA e SOLTEC/UFRJ
Curso sobre Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros[42] *Data*: 27 de novembro de 2010 *Local*: Angra dos Reis *Nº de participantes: 31*	*Objetivo:* reflexão e debate para contribuir com o Plano de Trabalho do Projeto Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aquicultura e Pesca, na Baía da Ilha Grande (Projeto GPESCA) *Liderada por*: SOLTEC/UFRJ e FIPERJ

[41] Este número consta de contagem feita por mim no início das reuniões. De acordo com os documentos analisados, o número de participantes nas reuniões de 6 de novembro de 2009 e 10 de julho de 2010 foi de 100 e 45 pessoas, respectivamente.

[42] Foi incluído no Curso de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros um período específico para debater sobre o Plano de Trabalho do Projeto GPESCA.

Os documentos analisados incluem cinco relatórios do processo dos Acordos de Pesca (MPA e FIPERJ 2009, MPA 2009, 2010, Joventino *et al*. 2010, Lianza 2011) e o documento "*Projeto Gestão Participativa dos Recursos Naturais - Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande"* (UFRJ/FIPERJ/MPA 2012).

5.3.2. Análise dos dados[43]

As análises deste capítulo estão pautadas em condições-chave para o desenvolvimento de sistemas de cogestão que foram escolhidas com base nas categorias analíticas que emergiram dos dados das reuniões e que estão discutidas na literatura. São elas: (i) existência de legislação favorável à criação de espaços para a cogestão, (ii) existência de liderança empreendedora, (iii) clareza na comunicação sobre os objetivos do processo, (iv) clareza sobre a disponibilidade de recursos e (v) participação e representação de *stakeholders*.

5.4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.4.1. Avaliação de condições-chave para a implementação dos Acordos de Pesca de Paraty

5.4.1.1. Existência de legislação favorável

Neste tópico examino os Acordos de Pesca como um instrumento de gestão capaz de promover a institucionalização de um espaço deliberativo para tratar dos problemas da pesca de Paraty e construir regras coletivas. A deliberação consiste na obtenção de resultados legitimados por todos que participam de um debate ou discussão, mesmo que não haja consenso, porém os que participam devem estar abertos e comprometidos com a revisão de suas

[43] A metodologia de análise qualitativa dos dados, desde a codificação dos dados até sua organização e sistematização está descrita Introdução da tese.

posições frente a novas informações e interesses dos demais participantes (Chambers 2003).

A instrução Normativa que regulamenta os Acordos de Pesca (Instrução Normativa nº 29/IBAMA de 31/12/2002) não é literalmente definida, em seu texto, como um instrumento com poder deliberativo, mas consta que o Acordo de Pesca constitui “um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros” (art.1º/parágrafo único). Portanto, considero que esse instrumento guarda características de natureza deliberativa.

Um dos entraves dos Acordos de Pesca em Paraty é que parte da pesca praticada no município ocorre no interior de Unidades de Conservação de proteção integral, e nesses casos, a jurisdição de gestão é do ICMBio e não do MPA. Devido à hierarquia existente entre legislações, a instrução normativa que versa sobre os Acordos de Pesca perde força quando uma legislação federal que regulamenta o mesmo teor é promulgada, como no caso do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Brasil 2000) e Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002 (Brasil 2002a). Essa questão foi recorrentemente levantada durante as reuniões e afeta diretamente a perda de poder de deliberação dos Acordos de Pesca, no caso da pesca realizada no interior da ESEC Tamoios e PARNA da Serra da Bocaina.

O chefe da Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu em Paraty questionou o MPA a respeito das legislações já existentes na Baía da Ilha Grande, referindo-se ao SNUC e disse, em plenária, que gestores do ICMBio da região não estavam dispostos a ceder às negociações com o MPA, caso houvesse desrespeito à legitimidade das leis e diretrizes de gestão das Unidades de Conservação da região (reuniões de novembro de 2009 e maio de 2010). O chefe do escritório do IBAMA em Angra dos Reis apontou que determinadas questões legais que afetam a pesca só podem ser resolvidas no âmbito federal e do Congresso Nacional, e que apenas determinados problemas locais poderiam ser

tratados em um Acordo de Pesca. Ele lembrou à plenária que uma normativa de Acordo de Pesca não tem o poder de revogar uma lei (referindo-se ao SNUC), mas pode adicionar regras aonde elas não existem (reunião em Angra dos Reis, junho de 2009).

O Secretário Municipal de Pesca de Paraty em 2011 declarou, em entrevista, não participar das reuniões dos Acordos de Pesca por acreditar que eles criariam mais regras além das legislações existentes, e com isso tornariam a gestão da pesca e a vida do pescador perante as restrições da atividade ainda mais rígidas. Para ele, o caminho para tratar os problemas da pesca em Paraty deveria passar pela revisão da legislação atual e sua substituição por regras mais simples de serem compreendidas, aplicadas e controladas.

A revisão da legislação da pesca da Baía da Ilha Grande, iniciada em 2010 (veja detalhes desse processo no Capítulo 4), poderia ter contribuído para o alinhamento entre interesses de pescadores, ICMBio, IBAMA e MPA e também para a construção de legislações que incorporassem a realidade de pesca e conservação da Baía da Ilha Grande. Havia naquele momento, abertura e vontade por parte do IBAMA e ICMBio em compor uma nova normativa que se adequasse melhor à realidade dos pescadores artesanais da Baía da Ilha Grande e da gestão das Unidades de Conservação da região.

A proposta do chefe do escritório do IBAMA de Angra dos Reis, que liderou essa iniciativa, era fazer a revisão das legislações de pesca, com ênfase na pesca artesanal por modalidade de pesca (mudança e proibição de petrechos) e áreas permitidas e proibidas, por ser este um caminho mais viável de aprovação no MPA e IBAMA, no nível federal[44]. Essa revisão possibilitaria, segundo o chefe do IBAMA, a elaboração de uma minuta de revisão da legislação da Baía da Ilha

[44] Os dados aqui apresentados referentes à revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande provêm de reunião por mim observada em 5 de novembro de 2010, no escritório do IBAMA, em Angra dos Reis.

Grande, encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente e MPA, com chances de resultar em uma nova normativa para a pesca artesanal de toda a baía.

Havia no discurso do MPA, durante as reuniões sobre os Acordos de Pesca em Paraty, o conhecimento de que os Acordos deveriam respeitar as legislações das Unidades de Conservação, porém, segundo técnico do MPA que coordenou as reuniões:

> *[seria] impossível não se encontrar alternativas às proibições das Unidades de Conservação. A ideia é colocar a opinião pública para fazer uma pressão de sustentabilidade da pesca sobre as Unidades de Conservação. Mas o MPA não tem uma fórmula para isso, embora este tema seja um dos grandes conflitos no contexto dos Acordos de Pesca.*
>
> (Reunião de 10 de julho de 2010, em Paraty).

Durante as reuniões em que estive presente e que tiveram a presença do IBAMA ou ICMBio, essas duas organizações deixaram claro que a legislação federal do SNUC é legítima e soberana e que quaisquer regras estabelecidas para a pesca artesanal deveriam estar em consonância com o SNUC. Os Acordos de Pesca como instrumentos de gestão são inviáveis para tratar dos problemas da pesca artesanal em Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral, ou seja, o MPA não pode deliberar sobre áreas geridas pelo ICMBio. Diante dessa situação, o alinhamento de interesses entre MPA e ICMBIO e o respeito às jurisdições de cada órgão deveriam ser uma prioridade na agenda dos AP-BIG.

Essa situação mostra que não basta que haja políticas e legislações favoráveis à cogestão, se essas legislações não se adequam à realidade local de gestão. A disputa institucional entre MPA e ICMBio sobre a jurisdição da pesca deslocou o foco de atenção dos pescadores e seus problemas, para o debate entre os órgãos do governo. Consequentemente pescadores se afastaram das discussões posicionando-se à margem de um debate que não os incluía, criando uma situação de apatia e questionamento da credibilidade da proposta do MPA.

5.4.1.2. Existência de liderança empreendedora

A apresentação da proposta dos Acordos de Pesca em Paraty (bem como em toda a Baía da Ilha Grande) foi inicialmente liderada pelo assessor da Chefia de Assuntos Estratégicos e Relações Institucionais do MPA (assessor do MPA doravante) à época. Com o início do Projeto GPESCA, essa liderança foi compartilhada com técnicos da FIPERJ que atuam na Baía da Ilha Grande com pesca artesanal e um docente da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ligado ao SOLTEC/UFRJ. Além deles, o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty esteve envolvido em todas as reuniões e articulações para que essa iniciativa ganhasse condições de implementação.

De acordo com a entrevista com o Vereador da Pesca Artesanal de Paraty, o início desse processo, anterior à vinda do MPA a Paraty, foi liderado pela FIPERJ na Ilha Grande, em Angra dos Reis, juntamente com pescadores e um gestor do Parque Estadual da Ilha Grande. Após a realização do diagnóstico da pesca artesanal da Baía da Ilha Grande (executado pela UNICAMP/FIFO/IBIO, ver Begossi *et al*. 2009), houve um momento em que a UNICAMP teve um papel de liderança ao debater com os pescadores sobre a viabilidade e adequação da adoção de Acordos de Pesca para regulamentar a pesca na baía. Para o Vereador da Pesca Artesanal, o papel da UNICAMP, especificamente da Dra. Alpina Begossi, foi relevante na articulação com os líderes de organizações do governo e ligadas à pesca, despertando o interesse pela proposta em diversas pessoas. Em sua entrevista, o Vereador da Pesca Artesanal contou sobre o seu próprio esforço para mobilizar pescadores, Colônia de Pesca e associações em Paraty para homologar a proposta dos Acordos em dezembro de 2009 e também para reunir os representantes das organizações do governo para a revisão da legislação da pesca na Baía da Ilha Grande, em 2010.

Após o final do Projeto GPESCA, essas lideranças não deram continuidade ao processo. O assessor do MPA foi afastado de sua função, o SOLTEC/UFRJ não tinha condições de dar continuidade ao processo por falta de

recursos (financeiros e humanos) e a FIPERJ, embora se mantenha atuante na região, não assumiu os esforços para dar continuidade aos resultados gerados pelo Projeto GPESCA. O Vereador da Pesca Artesanal mantém sua atuação na região, mas não encontrou parceiros para a continuidade do processo iniciado pelo MPA quando assumiu a chefia da Superintendência do MPA no Rio de Janeiro, entre 2011 e 2012.

A continuidade do trabalho de lideranças que iniciam e impulsionam processos de cogestão (e de empreendorismo local), numa perspectiva de longo prazo, é fundamental (Hauck e Sowman 2001, Chuenpagdee e Jentoft 2007, Seixas e Davy 2008). Seixas e Davy (2008) mostram que essas lideranças constroem articulações que viabilizam apoio técnico, político e financeiro. Elas são motivadoras e fortalecem a confiança no processo. No caso de lideranças do governo, a dificuldade de passar da retórica atrelada a políticas e leis para uma posição de ação (Hauck e Sowman 2001) deve ser observada e suprida com capacitação. Por isso, quando se fala em capacitação é preciso incluir não somente usuários e lideranças comunitárias, mas também indivíduos do governo, ONGs e Universidade. É preciso pensar na formação de lideranças para assegurar a continuidade dos processos.

No caso dos Acordos de Pesca em Paraty (ou GPESCA-BIG) o que seria necessário para que pescadores ou indivíduos externos às comunidades pudessem assumir a liderança da continuidade desse processo? A literatura mostra que o fortalecimento de organizações de base comunitária, o desenvolvimento de parcerias e o estímulo para que o sentimento de apropriação (*ownership*) do processo se estabeleça entre os diversos *stakeholders*, formam um conjunto de fatores que contribuem para o empoderamento de indivíduos que podem assumir papeis de liderança (Hauck e Sowman 2001, Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Berkes 2006, Seixas e Davy 2008, Pomeroy *et al*. 2011). Esses fatores exigem recursos investidos no longo prazo para que sejam desenvolvidos, o que não foi previsto ou providenciado no processo dos AP-BIG.

5.4.1.3. Clareza na comunicação sobre a proposta dos Acordos de Pesca

McConney (2011) introduz conceitos e ferramentas sobre comunicação e orienta sobre como comunicar melhor nas arenas de gestão da pesca de pequena escala, de forma que os grupos de *stakeholders* possam se engajar e interagir para realizarem interlocuções e negociações significativas, em prol de objetivos comuns. A comunicação é um recurso com grande poder para atuar a favor da transparência, participação e responsabilidade pelos resultados gerados (*accountability*), em arenas de negociação e de decisão coletiva. Mas para que a comunicação seja efetiva, ela deve ser capaz de influenciar o receptor da mensagem comunicada, caso contrário ela estará vulnerável a distorções, rompendo o processo de comunicação que aqui chamo de interlocução.

As informações divulgadas nos relatórios produzidos pelo MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ, em mensagens eletrônicas e convites impressos para as reuniões sobre os Acordos de Pesca, Projeto GPESCA e *Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas da Baía da Ilha Grande* em Paraty foram coerentes com os seus objetivos. O conceito sobre a política dos AP-BIG foi apresentado em todas as reuniões de 2009 e 2010, quando lideradas pelo MPA. Embora instrutivas, as apresentações foram longas, transmitidas em forma de palestras com o uso de *slides* projetados em tela e basearam-se em conteúdo técnico e uso de jargões acadêmicos, o que gerou cansaço na plateia. Rowe and Fewer (2000) salientam o cuidado com o excesso de informações técnicas ou acadêmicas em processos de participação pública porque acabam por gerar cansaço e confusão aos participantes.

Embora os dados de observação das reuniões mostrem o esforço do MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ em comunicarem com clareza as informações sobre a implementação de Acordos de Pesca em Paraty, identifiquei inconsistências em seus discursos. Elas foram observadas na interlocução entre os coordenadores das reuniões e pescadores e também na reação dos pescadores às falas do MPA, UFRJ e SOLTEC/UFRJ, ao longo das reuniões. A

atitude dos pescadores nas reuniões foi marcada pelo silêncio e pela evasão ao longo das longas apresentações técnicas, sugerindo algum tipo de alienação, cansaço ou ausência de interesse dos pescadores em relação ao discurso do MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ, principalmente durante as falas sobre a construção de um processo participativo e de responsabilidade compartilhada entre governo e pescadores.

Em muitas ocasiões, durante as reuniões, as perguntas feitas pelos pescadores foram respondidas de forma evasiva ou não foram respondidas. Em mais de uma reunião da qual participei, pescadores pediram por soluções para problemas como a falta de licenças e fiscalização truculenta pelo IBAMA. O MPA respondeu que esses problemas seriam tratados num momento futuro ou que aquelas questões não faziam parte da pauta, ocasionando o corte no diálogo iniciado pelos pescadores e o desajuste entre a demanda dos pescadores e a demanda do governo.

Em julho de 2010, em Paraty, um pescador da comunidade de Trindade perguntou ao coordenador do SOLTEC/UFRJ, após a apresentação dos objetivos do Projeto GPESCA, se os Acordos de Pesca seriam elaborados respeitando as especificidades locais, já que a pesca se diferencia nas localidades e regiões de Paraty e da Baía da Ilha Grande. A pergunta não foi respondida, e o espaço para esse diálogo foi invadido por propaganda política de um indivíduo ligado ao governo. Em seguida, o assessor do MPA respondeu dizendo que *"são os pescadores e nós que vamos decidir isso"*, o que considero uma inconsistência já que pouco foi feito para estimular arenas de decisões coletivas, onde pescadores tivessem a chance de expor e decidir sobre questões específicas da pesca juntamente com governo.

Na reunião de 6 de novembro de 2009 em Paraty, o assessor do MPA apresentou a proposta dos Acordos de Pesca como sendo:

> *Um trabalho de co-gestão participativa* (...) *junto com o governo.* (...) *vocês são os principais responsáveis, é preciso que vocês assumam as regras.* [...] *Acordo de Pesca é uma política pública.*

> *Vamos explicar, vocês decidirão com suas bases. No final do mês vocês voltam e nos dizem se querem ou não [o acordo].*

No entanto não houve nesse momento uma manifestação clara em concordância, nem o questionamento dos pescadores com relação às responsabilidades a eles atribuídas.

O assessor do MPA disse em uma de suas apresentações sobre os Acordos de Pesca que os pescadores seriam os responsáveis pelo monitoramento das regras do acordo:

> *Não é só o IBAMA, MPA e FIPERJ. Vocês* [pescadores] *vão ter que por a mão na massa.* [...] *e temos que fazer avaliação.* [...] [o acordo] *não será feito sem fiscalização e compromisso*. [...] *Vocês terão que denunciar seus colegas se for preciso*.
>
> (Reunião de 1º de maio de 2010, Paraty).

Ao longo das observações que fiz, não presenciei nenhuma discussão específica do governo com pescadores sobre os temas de monitoramento, avaliação e fiscalização com as devidas atribuições de responsabilidades. Portanto, considero o argumento do assessor do MPA desconectado da interlocução que houve entre MPA e pescadores.

Em entrevista sobre os Acordos de Pesca, uma liderança dos pescadores da comunidade de Trindade manifestou a necessidade de uma presença mais efetiva do MPA em Paraty, com algo mais contínuo do que a realização de reuniões de apresentação e debate sobre os AP-BIG. Segundo esta liderança, o MPA “jogou a ideia e disse aos pescadores, se vira aí!”, esquecendo-se da necessidade de acompanhamento do processo. Para este pescador, as reuniões não foram suficientes para informar e envolver os pescadores, pois entre uma e outra as pessoas se esqueciam do que era um Acordo de Pesca sem saber como estavam implicados no processo. Quando o MPA retornava em reuniões, os pescadores já eram convocados para tarefas que não haviam sido desenvolvidas em parceria durante o período entre reuniões.

As inconsistências observadas são um risco à construção de confiança que se espera estabelecer na interação entre governo e pescadores em um processo de cogestão. O tipo de interação entre governo e pescadores, por mim observada e aqui descrita, ameaça a legitimidade daqueles que lideraram o processo. Quero dizer que os excessos de expectativas expressas pelo MPA e atribuições dadas aos pescadores, comunicados unilateralmente em seus discursos, combinados com o domínio (quase monopólio) da palavra pelo governo podem explicar, ao menos em parte, a atitude alienada e distanciada de pescadores durante as reuniões dos Acordos de Pesca. Acredito que discursos sem interlocução, que para observadores mais parecem monólogos a diálogos, e que ecoam num vazio interativo podem minar a confiança, a motivação e a apropriação de responsabilidade na iniciativa dos Acordos de Pesca em Paraty ou qualquer desdobramento dessa proposta.

Esse aspecto não deve ser considerado um impeditivo absoluto ao desenvolvimento de Acordos de Pesca, já que o início de processos de cogestão é marcado por falhas e ações autoritárias (*top-down*) do governo (Singleton 2000, Hauck e Sowman 2001, Berkes 2007, Chuenpagdee e Jentoft 2007). No entanto, se há alguma fragilidade de coerência entre o discurso do governo e suas ações, ela deve ser reconhecida e minimizada. Embora a comunicação seja um ato diário de todo e qualquer indivíduo, isso não significa que comunicar sobre questões técnicas, jurídicas e políticas seja uma tarefa simples. É preciso considerar que, de maneira geral, técnicos do governo não passam por treinamentos em comunicação, assim como pescadores podem ser ótimos comunicadores em seu ambiente de trabalho, mas não há garantias que o serão em reuniões políticas e técnicas com *stakeholders* externos (McConney 2011).

Pomeroy e colaboradores (2011) chamam a atenção para o conceito de *ownership* (traduzido aqui como apropriação) como uma das condições para o sucesso em processos de cogestão. Estes autores descrevem que a participação no nível das comunidades (ou usuários), durante o planejamento e implementação

de processos de cogestão, depende muito do senso de apropriação e envolvimento, o qual por sua vez depende da construção de relações permeadas pela confiança e respeito mútuos. A clareza na comunicação alimenta a confiança assim como o retorno dado pelos pescadores na interlocução com o governo pode ser um termômetro dessa confiança, manifestado verbalmente num diálogo ou apenas na atitude de distanciamento dos pescadores em reuniões. A comunicação é um entre vários aspectos que alimentam uma negociação. Sendo ela tão importante, é preciso pensar meios de comunicação de informações que vão além do formato de reuniões e que atinjam aqueles que devem ser envolvidos a fim de que se obtenham bons resultados de entendimento, aceitação e conscientização da proposta de cogestão (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, McConney 2011).

5.4.1.4. Clareza sobre os recursos disponíveis para o processo

Rowe and Fewer (2000) argumentam que a melhoria da qualidade da participação pública em processos de tomada de decisões coletivas está diretamente ligada à garantia de acesso a recursos, como o acesso a informações apropriadas e a recursos materiais, a atuação de organizações e indivíduos comprometidos e o tempo adequado para efetivar a tomada de decisões coletivas.

O modelo de cogestão está associado com custos mais altos para a obtenção e organização de informações e para o estabelecimento do processo de tomada de decisão coletiva, quando comparados à gestão centralizada pelo governo (Abdullah *et al*. 1998). Os custos relativos ao processo de tomada de decisão incluem a gestão dos problemas levantados pelos pescadores; a participação em reuniões; a elaboração de regras, regulamentações e políticas; a comunicação de decisões aos usuários e suas comunidades e a coordenação de atividades com autoridades locais e de níveis superiores (ibid.). No caso de iniciativas de cogestão, os esforços exigidos para o desenvolvimento institucional fazem com que esse processo seja custoso e de longo prazo, e por isso deve ser

assumido majoritariamente pelo governo, como parte de seu papel no apoio ao desenvolvimento da cogestão (Pomeroy e Berkes 1997, Abdullah *et al*. 1998, Noble 2000, Singleton 2000).

A proposta dos Acordos de Pesca foi desenvolvida entre 2010 e 2012 com recursos do MPA e de Emenda Parlamentar, este último, no montante de R$ 250.000 (Número e ano da Proposta/Processo Público: 0035 000006/2010, Ministério da Pesca e Aquicultura, Portal de Convênios, Sistema de gestão de Convênios/SICONV). Em reunião de julho de 2010 em Paraty, uma pessoa da plenária (vinculada a uma ONG da região) perguntou como as comunidades de pescadores teriam acesso aos fóruns de discussão dos Acordos de Pesca e se as mesmas poderiam contar com recursos financeiros para custear despesas de transporte, alimentação e hospedagem para participar das reuniões previstas pelo Projeto GPESCA. O coordenador do Projeto disse que a destinação dos R$ 250.000 incluía a realização de reuniões gerais e locais com uma pequena diária aos participantes e remuneração para agentes comunitários responsáveis pela coleta de dados e mobilização dos pescadores.

A estrutura física usada como apoio aos Acordos de Pesca em Paraty consistiu do gabinete do Vereador da Pesca Artesanal de Paraty, o escritório da FIPERJ e EMATER localizado na sede da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty e com uma base operacional do SOLTEC/UFRJ. Entre os anos de 2009 e 2012 colaboraram na execução do Projeto GPESCA, técnicos da FIPERJ, um grupo do SOLTEC/UFRJ, o Vereador da Pesca Artesanal e três agentes comunitários.

O MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ declararam recorrentemente em seus pronunciamentos que os Acordos de Pesca deveriam ser tratados como processos lentos e de longo prazo. Em reunião em Paraty, em julho de 2010, uma jornalista da cidade perguntou como ficaria a proposta dos Acordos de Pesca em Paraty após as eleições presidenciais de 2010. O assessor do MPA respondeu que seriam os pescadores que garantiriam ou não a continuidade da proposta,

porém não se referiu à disponibilidade ou não de recursos (financeiros, humanos e de informação), nem o tipo de apoio do governo para a continuidade do processo. Estariam pescadores e suas organizações de representação aptas para dar continuidade à proposta dos Acordos de Pesca? Se sim, com quais recursos? A decisão sobre quais funções de gestão devem ser assumidas por usuários ou organizações locais (como associações de pescadores ou ONGs locais) deve ser feita em conjunto, entre governo e essas organizações, levando em conta as capacidades das organizações locais e os recursos oferecidos pelo governo para conduzir tarefas no processo de implementação da cogestão (Pomeroy e Berkes 1997).

A Coordenação do Projeto GPESCA manifestou a preocupação sobre a continuidade do processo de construção de um caminho para a gestão compartilhada da pesca na Baía da Ilha Grande, especificamente sobre a captação de recursos financeiros e a disponibilidade de recursos humanos para assessorar os pescadores. Em 2010 essa coordenação argumentava que o projeto seria executado em cinco meses, que seria necessário buscar financiamento para a sua continuação a partir de 2011 e que essa tarefa deveria ser compartilhada entre os diversos *stakeholders* participantes.

A transição de modelos de gestão centralizados no governo (*top-down*) para modelos mais colaborativos é um processo lento, custoso e de longo prazo (Pomeroy e Berkes 1997, Abdullah *et al*. 1998, Noble 2000, Berkes *et al*. 2007). No entanto, se não houver uma boa gestão de tempo e de recursos (financeiros, humanos e administrativos) necessários para preparar as condições que antecedem o estabelecimento de tomadas de decisões conjuntas entre governo e usuários, todo o processo pode ficar exposto ao risco do fracasso (Hauck e Sowman 2001). Uma medida para evitar esse risco é a realização de análise de viabilidade prévia de recursos, o que auxilia a identificação de dificuldades potenciais previstas que serão tratadas ao longo do processo em um contexto específico (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004).

5.4.1.5. Participação e representação

O envolvimento dos usuários nas tomadas de decisões favorece a distribuição de poder entre gestores do governo e pescadores (Pomeroy e Berkes 1997, Noble 2000). A cogestão pode se concretizar com diferentes níveis de participação, desde a consulta aos usuários pelo governo, até os processos planejados, implementados e controlados por pescadores com o aconselhamento e assistência do governo (Berkes 1994), embora Jentoft (2003) considere que a cogestão implica necessariamente o compartilhamento de poder e responsabilidade entre governo e usuários.

De acordo com a Instrução Normativa n^{o} 29, de 31 de dezembro de 2002, e seu Anexo 1, que regulamentam os Acordos de Pesca, todos os grupos de usuários da área do acordo devem ser convidados a participar e todas as comunidades de pescadores devem estar representadas com o direito a voz e voto nas reuniões e assembleias (Ruffino 2005). Mesmo que os Acordos de Pesca de Paraty não tenham evoluído para as etapas de construção de regras, questiono se os interesses dos pescadores estiveram representados nas reuniões de debate sobre os Acordos.

O número de pescadores que participou das reuniões dos Acordos de Pesca variou de 30 a 60, segundo documentos oficiais analisados (Tabela 5.1). O MPA e SOLTEC/UFRJ usaram a palavra “participação” em diversas situações para tornar fato a atuação dos pescadores no processo dos Acordos de Pesca. No entanto, não observei manifestações dos pescadores no sentido de afirmarem seu envolvimento. Em maio de 2010, a fala a seguir, do assessor do MPA, foi seguida de silêncio na plenária:

> *(...) a gente vai para as bases discutir com vocês quais são os problemas, mapear conflitos [...] tão importante quanto os conflitos, são as soluções (...)] Depois de ir na comunidade, vamos para uma plenária grande discutir o que vale e o que não vale. E vamos ter um Conselho, vocês vão escolher quem será o Conselho. (...) Depois, transformarão o rascunho em lei. O bom do Acordo é que*

> *vira lei. (...) vai ser uma lei justa e sustentável (...) vamos fazer com vocês (...) sem esquecer as leis que já existem.*
>
> (Reunião de 1º de maio em Paraty)

Em julho de 2010, o MPA afirmou em reunião que o planejamento da proposta dos Acordos de Pesca estava sendo realizado com os pescadores. Ele disse: "*Tudo está sendo feito com vocês*", porém essa fala não foi coerente aos fatos por mim observados e relatados nos documentos oficiais analisados. Os pescadores, até aquele momento, haviam participado apenas aprovando uma proposta de implementação de Acordos de Pesca. Não houve envolvimento dos pescadores para discutir a concepção dos Acordos de Pesca e nem outra etapa do processo. Ainda nessa reunião, ao introduzir os próximos passos do Projeto GPESCA, o MPA afirmou que este projeto seria feito pela parceria MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ, o que contradiz o argumento do governo sobre o envolvimento dos pescadores, já que não há nessa parceria nenhuma organização de representação dos pescadores.

Apesar de o MPA falar recorrentemente do envolvimento e responsabilidades dos pescadores na construção dos Acordos, eu não testemunhei em nenhuma reunião em que estive presente alguma discussão em que pescadores questionassem ou se posicionassem claramente sobre a forma como estavam sendo convocados e implicados no processo em Paraty.

Quando a SOLTEC/UFRJ assumiu a liderança do Projeto GPESCA juntamente com a FIPERJ, o objetivo geral da proposta foi comunicado como sendo a construção de uma política pública de cogestão pesqueira para a Baía da Ilha Grande (Reunião de 10 de julho de 2010). O Projeto GPESCA foi idealizado para realizar um diagnóstico participativo de questões relativas à pesca artesanal e sua gestão. Em 10 de julho de 2010 a coordenação do Projeto GPESCA garantiu a formação de um espaço participativo para o debate do projeto. Nessa data, eu perguntei ao coordenador do Projeto GPESCA qual seria o espaço ocupado pelos pescadores na execução do projeto GPESCA. Ele respondeu que

seria no Comitê Gestor. De acordo com os documentos analisados, não houve formação de um Comitê Gestor, mas se posso considerar o Conselho Consultivo do Projeto GPESCA como um substituto desse Comitê, ou uma arena anterior ao Comitê, é preciso salientar que entre os sete membros desse Conselho, dois eram pescadores, sendo um deles de Paraty. Os demais membros eram de organizações ligadas ao governo.

De acordo com um pescador da comunidade de Trindade, membro desse Conselho, a sua participação no Conselho representou uma maneira de acompanhar o processo, apesar da linguagem excessivamente técnica usada nos encontros e nem sempre por ele compreendida. Este pescador disse em entrevista que ele não era capaz de interagir ou opinar em alguns assuntos debatidos pela universidade, ICMBio e IBAMA, por conta do tipo de linguagem usada pelos demais. Ele complementou afirmando que as reuniões para discutir a proposta dos Acordos de Pesca, incluindo aquelas após o início do GPESCA eram insuficientes para que as pessoas pudessem de fato se envolver.

O MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ falaram repetidamente que os Acordos de Pesca eram processos lentos, longos, construídos por todos de forma participativa e de "baixo para cima" (*bottom-u*p), com compartilhamento de decisões entre governo e pescadores. Embora a participação dos pescadores tenha se efetivado na fase de execução do Projeto GPESCA com oficinas, entrevistas em grupo, validações e devolutivas de dados, não houve momentos coletivos para tomada de decisões que fossem protagonizados por pescadores e seus representantes.

Trimble e colaboradoras (2014) pesquisaram o aspecto da não participação dos pescadores de Paraty (das comunidades de Praia Grande e Ilha do Araujo) em reuniões lideradas pelo governo com temas relacionados à pesca. Entre os motivos para não participarem de reuniões com o governo, mesmo afirmando que gostariam de ser consultados antes que as decisões sobre a pesca artesanal fossem tomadas, estão a centralização da gestão pelo governo, a falta

de organização e representação dos pescadores e a estrutura de reuniões. Essa situação é um desafio ao desenvolvimento da cogestão em Paraty. O impacto negativo de reuniões que não atingem a expectativa dos pescadores foi mencionado por eles e por *stakeholders* do governo em Trimble e colaboradoras (2014) como sendo um precursor da formação de uma imagem ruim e generalizada sobre os processos iniciados pelo governo e que desestimulam a participação de pescadores.

O impulso do governo para implementar sistemas de cogestão da pesca artesanal deve ir além da convocação dos usuários, suas comunidades e representantes para participarem e se envolverem. A linguagem e terminologias usadas em reuniões, as normas usadas para apresentar informações, o tempo disposto para discuti-las e o acesso a informações prévias são aspectos que podem minar o exercício da participação e marginalizar aqueles que possuem conhecimentos diferentes e pouca experiência com dinâmicas de reuniões (Diduck e Sinclair 2002, Peterson 2011). São muitos os caminhos e recursos disponíveis para que o governo melhore os espaços participativos em Paraty. Além de aspectos metodológicos e práticos que podem auxiliar no desempenho de reuniões que se propõem ao exercício participativo (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004), o governo precisa dar atenção à necessidade de garantia dos direitos de acesso aos recursos pelos pescadores, capacitação dos *stakeholders* para a cogestão, delegação de poder e de descentralização de instituições e autoridade pelo governo (Pomeroy e Berkes 1997, Noble 2000, Pomeroy *et al*. 2011, Trimble *et al*. 2014).

5.4.2. Continuidade e balanço da Proposta dos Acordos de Pesca

De acordo com o documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas na Baía da Ilha Grande* (UFRJ/ FIPERJ/ MPA 2012), um dos principais encaminhamentos definidos como ação de continuidade do projeto GPESCA seria

a implantação de um fórum de gestão compartilhada da pesca para toda a Baía da Ilha Grande, que deveria atuar a partir de princípios participativos (UFRJ/ FIPERJ/ MPA 2012). Até o mês de abril de 2014 não houve encontros divulgados para tratar desse fórum.

Ao salientar as fragilidades da proposta dos Acordos de Pesca de Paraty, não pretendo desvalorizar o processo e todo esforço e recursos investidos, mas fazer uma crítica construtiva para que as fragilidades e erros sirvam como norteadores de aprendizado para outros processos de cogestão incluindo a possibilidade de implantação do fórum de gestão compartilhada da pesca. Desta maneira, é possível partir de um cenário real e não idealizado, onde aspectos positivos e fundamentais para o sucesso de sistemas de cogestão também foram identificados, conforme a síntese da Tabela 5.2.

Tabela 5.2. Aspectos positivos e negativos da proposta dos Acordos de Pesca em Paraty, de acordo com condições que favorecem a implementação de sistemas de cogestão da pesca

Condições para a cogestão	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Legislação favorável	Divulgação do conceito de Acordo de Pesca como possibilidade de gestão para a pesca artesanal; Iniciativa de revisão da legislação da pesca artesanal da BIG com a liderança do IBAMA e participação do ICMBio.	Desafio de resolver os problemas da pesca artesanal em áreas de Unidades de Conservação de Proteção Integral (ESEC Tamoios e PARNA da Serra da Bocaina)
Existência de liderança empreendedora	Comprometimento de lideranças do governo (MPA e FIPERJ) e Universidade (SOLTEC-UFRJ)	Ausência de lideranças de pescadores capacitadas na continuidade do processo
Clareza sobre os objetivos do processo	Esforço por parte do MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ em transmitir informações adequadas	Incongruências entre o discurso do governo e ações junto aos pescadores
Clareza sobre os recursos disponíveis	Clareza sobre o uso de recursos financeiros para a execução do Projeto GPESCA	Incerteza de recursos (humanos e financeiros) para a continuidade do processo
Participação e representação	Realização de reuniões públicas e oficinas	Ausência de arenas para a tomada de decisão coletiva entre pescadores e governo; Representação não paritária no Conselho do Projeto GPESCA entre o setor da pesca e governo

5.5. CONCLUSÕES

Este capítulo se propôs a analisar a proposta de Acordos de Pesca em Paraty a partir de condições que favorecem ou limitam o desenvolvimento de sistemas de cogestão, principalmente em fase de pré-implementação. Aqui considerei que essa proposta foi interrompida em 2012 após a publicação e seminário de apresentação do documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas na Baía Da Ilha Grande* (UFRJ/ FIPERJ/ MPA 2012).

O afastamento do assessor do MPA e a falta de recursos (humanos e financeiros) para que o grupo do SOLTEC/UFRJ continuasse o desenvolvimento da proposta resultante do Projeto GPESCA foram as principais causas de ruptura desse processo. Com isso formou-se um vazio institucional no âmbito da proposta dos AP-BIG ou Projeto GPESCA, fato que marca o histórico de gestão da pesca na região.

A proposta dos AP-BIG deve ser avaliada com certa cautela porque analisei parte apenas das arenas que constituíram esse processo. Por exemplo, não estão incluídas em minhas análises as reuniões do Conselho Consultivo do Projeto GPESCA ou as oficinas realizadas para levantar as informações que subsidiaram o documento *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas na Baía Da Ilha Grande* (UFRJ/ FIPERJ/ MPA 2012).

Chuenpadee e Jentoft (2007) argumentam que o investimento de tempo no conhecimento da realidade da pesca e das comunidades de pescadores é um critério indispensável para abrir um caminho de envolvimento dos usuários de recursos em iniciativas de cogestão. Nessa perspectiva, a metodologia do Projeto GPESCA foi adequada ao buscar construir participativamente o diagnóstico sobre a pesca artesanal na região da Baía da Ilha Grande. No entanto, a proposta dos Acordos de Pesca de Paraty foi marcada pelo protagonismo do governo e da

universidade deixando para situações futuras o desafio de envolver os pescadores artesanais da região em arenas de tomada de decisões.

Outro aspecto que merece destaque nesse processo é a influência da Universidade tanto antes da apresentação da proposta dos Acordos de Pesca pelo MPA como durante a execução do Projeto GPESCA. A Universidade tem um alto potencial para fortalecer a relação entre governo e usuários de recursos pesqueiros com a produção e comunicação de informações sobre a pesca e a capacitação para a cogestão. Entre os desafios da atuação das universidades está a viabilização de recursos financeiros para atividades de extensão que possibilitam a execução de ações mais diretas de capacitação e assessoria que podem se desdobrar em novas pesquisas (Seixas e Vieira 2013).

São muitos os desafios identificados no contexto dos Acordos de Pesca de Paraty, como a falta de confiança dos pescadores nas organizações do governo e universidade. Ao longo de minhas observações pude constatar a abertura dos pescadores para a proposta feita pelo MPA, porém sempre acompanhada de questionamentos e alguma desconfiança. Outro desafio está ligado aos recursos necessários para a construção de sistemas de cogestão. No caso de Paraty, não houve tempo e nem preparo adequado para que os pescadores se apropriassem desse processo. Assisti a pescadores e seus representantes reivindicando melhores condições para a pesca artesanal em diálogos onde a hierarquia do governo prevaleceu, com atores governo dominando as falas e pescadores no papel de ouvintes no processo.

Todas as condições analisadas neste capítulo estão bem discutidas na literatura. No caso específico dos Acordos de Pesca em Paraty, para que o processo tivesse tido a chance de se desenvolver, seria preciso dar atenção a inúmeros aspectos, entre os quais destaco: (i) garantia sobre os direitos de acesso aos recursos pesqueiros pelos pescadores envolvidos; (ii) capacitação para cogestão e participação pública; (iii) instituição de espaços decisórios com a garantia de representação dos pescadores nas decisões; (iv) garantia de apoio e

recursos do governo para a continuidade do processo e; (v) fortalecimento de organizações locais e empoderamento de lideranças locais.

Os Acordos de Pesca são uma oportunidade para formalizar acordos entre usuários e governo, mas devem ser usados com cautela quando introduzidos como conceito de gestão por agentes externos, como ocorreu na Baía da Ilha Grande. Quando determinados arranjos institucionais, como os Acordos de Pesca, são tratados como solução universal para problemas específicos, as consequências podem ser negativas, com o fracasso na solução dos problemas existentes e criação de novos problemas (Degnbol *et al*. 2006).

Deve-se questionar a viabilidade de importar um modelo de gestão criado para sistemas ecológicos semi-abertos da Amazônia e com características socioeconômicas e institucionais absolutamente distintas da Baía da Ilha Grande para ser aplicado à realidade complexa dessa Baía. É preciso considerar que mesmo na Amazônia, os Acordos de Pesca passaram a não ser capaz de tratar de questões de pecuária e agricultura que estão relacionadas aos sistemas ecológicos manejados para a pesca. Com isso eles foram reformulados em acordos agro-extrativistas, dentro da proposta de territórios agro-extrativistas de desenvolvimento sustentável, ligada ao Ministério de Desenvolvimento Social (McGrath 2013, Seixas e Vieira 2013).

Os Acordos de Pesca em Paraty podem representar um caminho de resolução de parte dos problemas da pesca, mas a diversidade e complexidade desses problemas vão além da capacidade institucional deste instrumento. Além disso, a existência da legislação dos Acordos de Pesca e o conhecimento científico sobre processos de cogestão não bastam para garantir a viabilidade desse instrumento na Baía da Ilha Grande, ou mesmo em Paraty. Esses processos estão sujeitos às dinâmicas das organizações governamentais, como o tempo que uma pessoa permanece em determinado cargo de confiança e o orçamento previsto para a execução de iniciativas que são implementadas somente no longo prazo. As chances de continuidade de processos como os AP-

BIG são proporcionais às raízes que são construídas na base com os pescadores e organizações que os representam, juntamente com o apoio de técnicos permanentes do governo. O resultado da experiência dos AP-BIG não deve se perder no tempo, mas ser aproveitado como aprendizado para novos processos de cogestão.

CAPÍTULO 6

A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE DE TRINDADE NOS CONSELHOS CONSULTIVOS DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA E MOSAICO BOCAINA

6.1. INTRODUÇÃO

A participação de cidadãos em processos de gestão pública é um dos pilares da democracia e quando bem exercida gera benefícios que se estendem a todos os envolvidos e afetados (Arnstein 1969, Rowe e Frewer 2000, Parkins e Mitchell 2005, Reed 2008, Both e Halseth 2011, Krishnaswamy 2012). A participação da sociedade civil nos Conselhos de Unidades de Conservação (UCs) no Brasil se encaixa nessa condição por estar direta e intimamente ligada à distribuição de poder entre governo e cidadãos. No entanto, a participação somente se efetiva quando há garantia de inclusão de grupos que não detêm poder em processos decisórios, o que depende obrigatoriamente da atitude ativa de redistribuição de poder por parte do governo (Arnstein 1969, Jentoft 2007).

A participação pública encerra um conjunto de procedimentos ou métodos elaborados para consultar, comunicar e envolver o público de tal forma que permite que pessoas e grupos afetados por decisões do governo tenham uma contribuição a dar para a decisão final de um processo de gestão (Rowe e Frewer 2000). Para ser considerado efetivo, um processo participativo deve garantir acesso à informação, voz aos cidadãos e participação em tomada de decisões (Arnstein 1969, McCay e Jentoft 1996, Rowe e Frewer 2000). O sucesso de processos de participação pública está relacionado ao nível de transparência, honestidade e confiança criado em seu desenvolvimento, o que requer tempo,

ações de capacitação e um senso muito claro de igualdade entre os participantes (Booth e Halseth 2011).

Na gestão de recursos naturais, a participação pública é considerada como um mecanismo capaz de melhorar processos coletivos de tomada de decisões e resolução de conflitos (Krishnarayan 2005, Parkins e Mitchell 2005, Booth e Halseth 2011). Quando os cidadãos participam da tomada de decisões na gestão de recursos naturais, os resultados dessas decisões têm mais aceitação e legitimidade, na mesma medida em que incertezas, inseguranças e disputas perdem força (Krishnaswamy 2012). São diversos os procedimentos existentes nessa área, desde as audiências públicas (Rowe *et al*. 2008) até, no caso do Brasil, os Conselhos de Unidades de Conservação e os Comitês de Bacias Hidrográficas que dão poder de decisão à sociedade civil organizada.

A pesquisa em participação pública ganhou atenção principalmente no final da década de 1970 quando o conceito chegou aos programas de desenvolvimento social, relacionados à gestão de risco ambiental, educação e de saúde pública (Rowe e Frewer 2000, Reed 2008, Booth e Halseth 2011). Isso se deu após a publicação da tipologia de participação em degraus de participação cidadã (i.e. uma escada com oito degraus de participação, da nãoparticipação ao controle cidadão) por Arnstein (1969). Embora muito tenha sido feito na área de participação pública com o desenvolvimento de abordagens participativas em tomadas de decisões, a área de avaliação de processos de participação pública ainda é recente e necessita de ser enriquecida com estudos empíricos (Booth and Halseth 2011, Cornwall 2008, Diduck and Sinclair 2002, Fiorino 1990, Rowe and Frewer 2000, Webler and Tuler 2006, Zachrisson, 2010).

Meu intuito neste capítulo é realizar uma avaliação da participação da comunidade de Trindade e organizações que representam os interesses da pesca e de comunidades tradicionais nos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina. Nas próximas seções descrevo os objetivos desta pesquisa, os métodos de coleta e análise de dados e apresento alguns aspectos

que caracterizam a comunidade de Trindade. Na seção de resultados, inicio com a descrição das instituições que regem os Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação com base em diversos diplomas legais. Em seguida analiso alguns aspectos da participação dos conselheiros em reuniões dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina bem como a inserção do tema da pesca artesanal nessas arenas. Finalizo com a discussão dos resultados, baseada na literatura de participação pública.

6.2. OBJETIVOS

O objetivo central deste capítulo é analisar a participação da comunidade de Trindade, através de seus representantes, nos Conselhos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e Mosaico Bocaina (CC-MB). Esses representantes são organizações de Trindade, Paraty e região que possuem assentos em um ou em ambos os Conselhos e que estão alinhados aos interesses de defesa da pesca artesanal costeira ou de uma forma mais ampla, aos interesses das comunidades tradicionais da região que incluem caiçaras e quilombolas. Pretendo analisar os procedimentos de participação instituídos pelos diplomas legais que regem os Conselhos Consultivos de UCs bem como as dinâmicas de participação dos conselheiros nessa arena, dando ênfase a temas que estejam relacionados à pesca ou ao modo de vida das populações caiçaras de Paraty. Neste capítulo, busco responder em que medida a participação dos conselheiros dos CC-PNSB e CC-MB é efetiva no sentido de estarem de fato fazendo parte de processos de tomada de decisões que influenciam a gestão do PARNA da Serra da Bocaina ou do Mosaico Bocaina.

Pretendo ao final deste capítulo ter respondido às seguintes perguntas:

(i) Como estão institucionalizados os procedimentos de participação de conselheiros nos CC-MB e CC-PNSB?

(ii) Como se dá a participação dos conselheiros e coordenadores do CC-PNSB e CC-MB a respeito de temas sobre a pesca ou relativos às populações caiçaras que vivem em área do Mosaico ou em seu entorno?

(iii) Quais são os problemas relacionados à pesca artesanal praticada na comunidade de Trindade e que são levados à discussão no âmbito dos CC-PNSB e CC-MB?

6.3. MÉTODOS

Os dados analisados neste capítulo provêm da (i) análise de documentos, (ii) observação direta de uma reunião do CC-PNSB e três reuniões do CC-MB no ano de 2010 e (iii) entrevistas semiestruturadas realizadas com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina e três lideranças comunitárias de Trindade vinculadas à Associação de Moradores da Trindade (AMOT) e Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT).

Os documentos analisados incluem:

(i) Lei 9.935, de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Brasil 2000);
(ii) Decreto n° 4.340, de 22 de agosto de 2002 que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Brasil 2002a);
(iii) Instrução Normativa nº11, de 8 de junho de 2010 que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação federais (Brasil 2010);
(iv) Portaria nº 103, de 30 de setembro de 2010 que cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina (Brasil 2010);
(v) Regimento Interno do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina;
(vi) Regimento Interno do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina;
(vii) Atas das reuniões dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina dos anos de 2010 e 2011.

A análise dos dados baseou-se na codificação dos documentos, das anotações das reuniões observadas e das entrevistas em categorias que remetem ao exercício de participação dos conselheiros nos CC-PNSB e CC-MB, como a transparência do processo participativo e demandas de populações tradicionais.

Os diplomas legais (itens (i) a (vi) dos documentos analisados) que institucionalizam os Conselhos foram analisados para descrever os procedimentos de participação previstos em cada um dos conselhos. Esses procedimentos foram posteriormente avaliados a partir de critérios de avaliação de processos de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000), que incluem a transparência no fluxo de informação e na tomada de decisões, a representatividade do público no processo participativo, a transparência do processo, independência de coordenação, o envolvimento precoce do público, a capacidade do mecanismo de participação em influenciar políticas e a disponibilidade de recursos para a execução do processo de participação.

As atas foram analisadas para a discussão da estrutura das reuniões e dinâmica de participação de conselheiros e coordenadores dos Conselhos. Foram analisados itens como a coordenação das reuniões, demandas trazidas pelos conselheiros, processo de votação de temas de pauta, encaminhamentos de decisões, envolvimento dos conselheiros na tomada de decisões e avaliação dos trabalhos dos Conselhos.

As reuniões por mim observadas geraram dados sobre a interação entre conselheiros e coordenação dos Conselhos, e especificamente entre representantes de Trindade e coordenação dos Conselhos, em torno de temas da pesca artesanal e de demandas das populações tradicionais relacionadas às UCs do Mosaico. Por fim, uma questão específica sobre a pesca artesanal de Trindade, relacionada ao Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina – Subprojeto Práticas Sustentáveis (PFMB – Práticas Sustentáveis), foi analisada com base na contextualização de conteúdos de documentos, reuniões observadas e

entrevistas, bem como nos critérios de avaliação de participação pública de Rowe e Frewer (2000).

6.4. ÁREA E CONTEXTO DE PESQUISA

6.4.1. A pesca

A comunidade de Trindade possui cerca de 1.000 habitantes (Bussolotti *et al*. 2010), sendo que as estimativas sobre o número de pescadores artesanais de tempo integral ou parcial variam de 32 a 60 (Begossi *et al*. 2009, Bussolotti *et al*. 2010, Hanazaki *et al*. 2013). Parte da área utilizada para a pesca em Trindade encontra-se no interior do PARNA da Serra da Bocaina, sendo que os pesqueiros mais valorizados no local estão no interior da Baía do Caixa D'Aço (Figura 6.1) (Bussolotti *et al*. 2010).

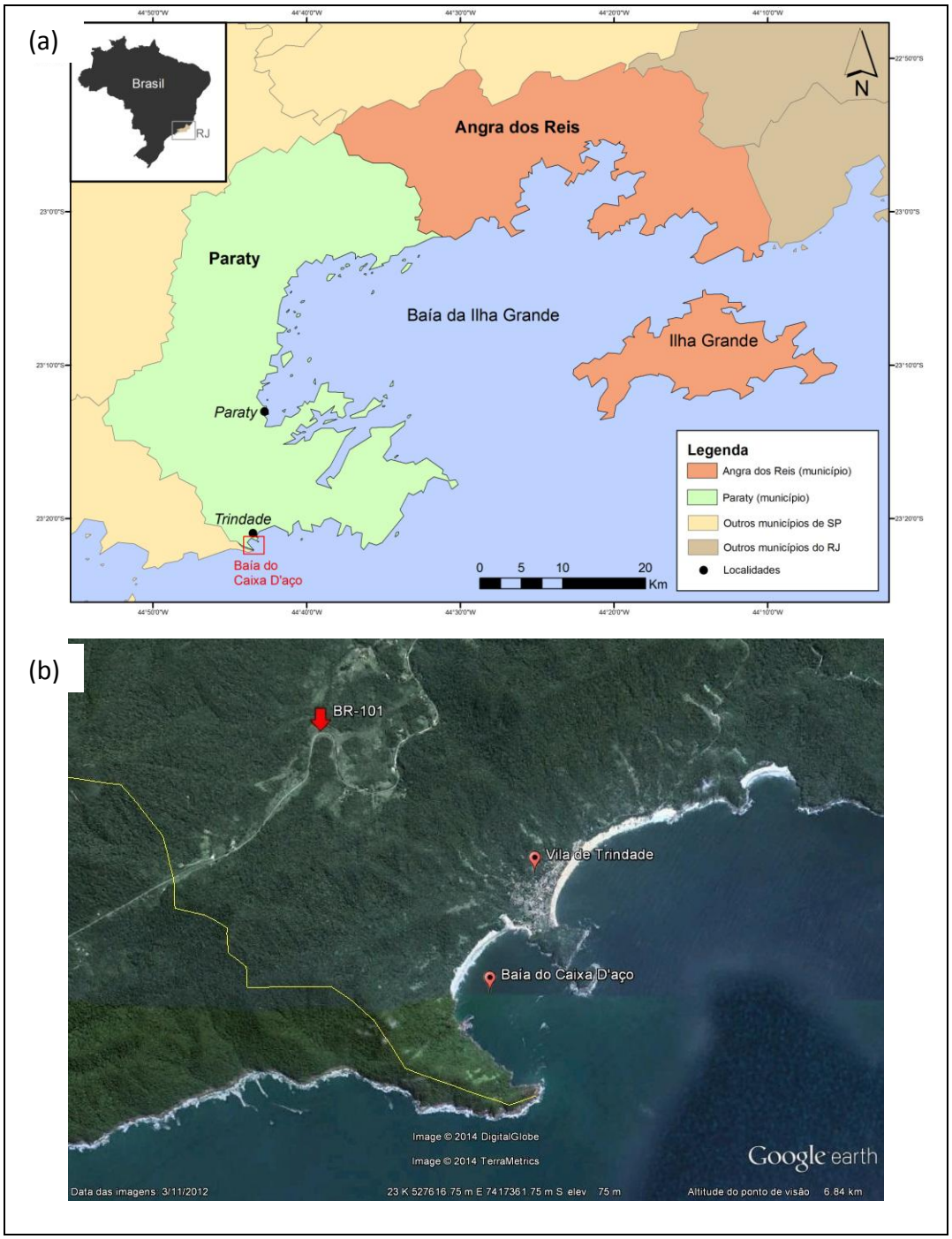


Figura 6.1. (a) Localização de Trindade no município de Paraty e da Baía do Caixa D'Aço. (b) Baía do Caixa D'Aço, Vila de Trindade e a Rodovia BR-101 que dá acesso a Trindade. A linha amarela representa a divisa entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo

A principal arte de pesca usada atualmente em Trindade consiste no cerco fixo flutuante, que foi introduzida na região na década de 1940 (Vianna 2008) e é considerada uma técnica seletiva, já que o peixe permanece vivo quando encontra a rede. Nessa técnica, os pescadores selecionam os peixes desejados ao checar o cerco, retornando ao mar e com vida, os indivíduos indesejados, o que é feito várias vezes ao dia (Begossi 2011). Os pontos de cerco estão dispostos em rotas de deslocamento de peixes pelágicos e as redes são colocadas em locais de acesso seguro aos pescadores e protegidos de correntezas para que não sejam levadas para o mar aberto (Begossi *et al*. 2009, Begossi 2011). Os cercos são usados em revezamento por vários proprietários de redes e suas regras de uso estão intimamente ligadas à dinâmica social e cultural da comunidade (Bussolotti *et al*. 2010, Begossi 2011). As demais técnicas de pesca realizadas em Trindade bem como as espécies capturadas estão descritas em Bussolotti e colaboradores (2010) e Lopes e colaboradores (2013b).

A pesca em Trindade é considerada um componente integrado ao modo de vida local e à cultura caiçara porque está associada a outras atividades econômicas, como o turismo (Bussolotti *et al*. 2010, Hanazaki *et al*. 2013). A dinâmica da pesca em Trindade vem se transformando ao longo dos anos na medida em que o turismo ganha expansão e as regras impostas pela gestão das UCs são implementadas. A praia atualmente é um espaço altamente disputado por pescadores, barqueiros de turismo, turistas e restaurantes, enquanto o mar é compartilhado por pescadores locais, praticantes do *surf* e pesca submarina além de traineiras e barcos de arrasto do sul e sudeste do Brasil (Bussolotti *et al*. 2010).

6.4.2. O conflito com o Parque

O cerne dos problemas existentes entre Trindade e o PARNA da Serra da Bocaina está no direito de acesso e apropriação do mar, da terra e de seus recursos naturais bem como o respeito ao modo de vida da comunidade. Esses problemas vieram à tona e conflagraram o conflito entre o Parque e a comunidade,

a partir de 2008, com a chegada da administração da UC na comunidade, anunciando a proibição do uso direto de recursos naturais e implementando ações sem a consulta e participação da população local (Conti e Antunes 2012, Bahia *et al*. 2013). Entre os anúncios de proibições, está a pesca artesanal realizada na área marinha da UC.

Para Abirached (2011) parece existir num primeiro olhar, um acordo tácito entre pescadores e a administração do PARNA quanto à manutenção da atividade de pesca, porque não há em vigor nenhuma ação de proibição ou de fiscalização. No entanto, a falta de regulamentação da pesca local combinada à afirmação da administração do Parque de que a lei será aplicada para proibir essa atividade criam uma condição de insegurança aos pescadores, reforçando o conflito entre esses atores. A comunidade de Trindade quer que o direito de acesso e uso de recursos naturais na área do Parque seja garantido pela administração da UC bem como reclama pela participação nas decisões sobre a gestão do Parque. Esse embate se dá em uma relação permeada por divergências e disputas mescladas com tentativas de construção de diálogo e parceria entre esses dois atores (Conti e Antunes 2012, Bahia *et al*. 2013).

Uma vez que as principais áreas de pesca de Trindade estão sob jurisdição do ICMBio, o Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina representa uma importante arena para a discussão do tema. A regulamentação da pesca artesanal praticada na área marinha do PARNA da Serra da Bocaina é uma demanda dos pescadores de Trindade nesse Conselho. A pesca artesanal de Trindade foi matéria de pauta do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, no âmbito do Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina – Subprojeto de Práticas Sustentáveis (PFMB- Práticas Sustentáveis), o que será descrito adiante.

6.4.3. O diagnóstico de sustentabilidade da pesca artesanal de Trindade

Em 2010 foi realizado um diagnóstico de sustentabilidade da pesca artesanal de Trindade como parte do Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina – Subprojeto Práticas Sustentáveis (PFMB – Práticas Sustentáveis), executado no âmbito do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaia (CC-MB). Esse projeto nasceu de uma demanda do I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina em 2008, realizado por membros da Câmara Temática de Populações Tradicionais do CC-MB, com o objetivo de criar condições para gerenciar os conflitos existentes na região, decorrentes da sobreposição de UCs e territórios ocupados por comunidades tradicionais e indígenas (indígenas guarani, quilombolas, caiçaras e caipiras) (Cortines 2008).

O PFMB – Práticas Sustentáveis consistiu na realização de um estudo das práticas sustentáveis utilizadas dentro das Unidades de Conservação do Mosaico, com relação às atividades de pesca, agricultura e extrativismo vegetal por comunidades tradicionais (Cortines 2008). Os seus objetivos incluíram a realização de oficinas participativas para a caracterização das práticas sustentáveis e a construção de critérios de sustentabilidade para a gestão, a fim de orientar o desenvolvimento de acordos de manejo de recursos naturais. O resultado esperado para o PFMB – Práticas Sustentáveis era a construção de um documento com pelo menos três acordos de manejo firmados entre três comunidades tradicionais do Mosaico e a administração das UCs associadas a elas, e relacionados à pesca artesanal, agricultura e extrativismo vegetal. Este projeto foi executado pela ONG Associação Cunhambebe que possui assento no CC-MB (Bussolotti *et al*. 2010).

Em 2010, a comunidade de Trindade foi escolhida como um dos locais para a realização do diagnóstico sobre a pesca artesanal, em resposta à demanda de pescadores locais (Bussolotti *et al*. 2010). O diagnóstico de sustentabilidade da pesca artesanal de Trindade foi realizado com base em critérios do Código de Conduta de Pesca Responsável da Organização das Nações Unidas para

Alimentação e Agricultura - FAO (FAO 2011), com vistas a subsidiar a negociação para o ordenamento da pesca artesanal com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina (Bussolotti *et al*. 2010). No entanto, o chefe do Parque não participou desse processo. Além do próprio diagnóstico da pesca, um parecer jurídico (Anexo 2) foi formulado com informações sobre a legislação ambiental que rege as UCs e em que aspectos essa legislação contribui para a solução de conflitos ligados à presença de comunidades tradicionais em UCs de proteção integral. Os resultados e desdobramentos do PFMB – Práticas Sustentáveis serão apresentados adiante.

6.5. RESULTADOS

6.5.1. Os Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação

6.5.1.1. Aspectos legais dos Conselhos Consultivos

Os Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e do Mosaico Bocaina (CC-MB) são instrumentos participativos de consulta, sem poder de deliberação formalizado em diplomas legais. Institucionalizados pelo SNUC (Brasil 2000), os Conselhos de UCs estão regulamentados pelo Decreto Federal n° 4.340, de 22 de agosto de 2002 (Brasil 2002b). Além desse decreto, a Instrução Normativa n^{o}11 do ICMBio (IN-11/ICMBio), de 8 de junho de 2010, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento específicos aos Conselhos Consultivos de UCs federais (Brasil 2010a).

De acordo com a IN-11/ICMBio, em seu artigo 2°, o Conselho Consultivo de UC federal é:

> *O órgão colegiado legalmente constituído e vinculado ao ICMBio, cuja função é ser um fórum democrático de valorização, controle social, discussão, negociação e gestão da unidade de conservação, incluída a sua zona de amortecimento ou área circundante, para tratar de questões sociais, econômicas, culturais e ambientais que tenham relação com a unidade de conservação.* (Brasil 2010a)

O processo de formação do Conselho Consultivo das UCs federais é de responsabilidade do ICMBio, por intermédio do chefe ou do responsável institucional pela UC. A sua formação se faz em diversas etapas a começar pela sensibilização e mobilização das representações da sociedade civil e órgãos governamentais que têm relação com a UC, e a definição da composição do Conselho por meio eletivo ou outro método democrático, considerando a representatividade social e a paridade entre poder público e sociedade civil. A instalação do Conselho, pelo seu presidente, é efetivada mediante a posse dos conselheiros, responsáveis pela elaboração de seu regimento interno e plano de ação (Brasil 2010a).

Os Conselhos Consultivos de UCs de proteção integral são presididos pelo órgão responsável pela sua administração e prevêm a participação das populações tradicionais, segundo o artigo 29 do SNUC[45] (Brasil 2000). O mandato dos conselheiros não é remunerado e se estende por dois anos, renovável por período equivalente. As reuniões dos Conselhos de UCs são públicas, cabendo ao órgão executor das reuniões apoiar a participação dos conselheiros em reuniões, sempre que solicitado e justificado. As competências dos Conselhos de UCs estão descritas no Decreto Federal n° 4.340/2002 (Brasil 2002b) e àquelas específicas aos Conselhos Consultivos de UCs federais, sem o comprometimento do conteúdo do Decreto Federal n° 4.340/2002, estão descritas na IN-11/ICMBio (Brasil 2010a, Apêndice 8).

[45] Artigo 29 do SNUC: “Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2o do art. 42 , das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.” O inciso 2º do artigo 42 do SNUC versa sobre a situação de populações tradicionais residentes no interior de UCs de proteção integral: “Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.” (Brasil 2000).

Entre as competências dos Conselhos, algumas se destacam por estarem relacionadas ao exercício democrático de participação como: a proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade (Brasil 2002b); a promoção de ampla discussão sobre o papel e a gestão do Conselho; a proposição de ações que integrem os conhecimentos técnico-científicos e saberes tradicionais; a elaboração de plano de ação com mecanismos de avaliação anual; e a identificação de problemas e conflitos com proposição de soluções em articulação com os atores sociais envolvidos (Brasil 2010a).

O artigo 4° da IN-11/ICMBio versa sobre as diretrizes para a formação e o funcionamento dos Conselhos Consultivos que em sua maior parte trata de garantias ao exercício democrático de participação desses fóruns, como a transparência em seus processos de gestão. No texto sobre as diretrizes, são citadas a promoção do envolvimento, representatividade e a efetividade da participação de diferentes segmentos sociais bem como da efetiva participação das populações locais na gestão da unidade por meios necessários e adequados. A Instrução Normativa versa sobre a legitimidade das representações, a equidade de condições de participação, o reconhecimento, valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e de outras populações locais, a garantia de encaminhamento de demandas geradas pelo Conselho e estabelecimento de mecanismos de gestão de conflitos.

6.5.1.2. Caracterização dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e do Mosaico Bocaina (CC-MB)

A área de atuação do CC-PNSB e CC-MB inclui diversos municípios que possuem seu território ou parte dele no interior do PARNA da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina, sendo que ambos têm influência sobre a área do município de Paraty.

O CC-PNSB foi instituído pela Portaria nº103 do ICMBio, de 30 de setembro de 2010. Ele está constituído por três instâncias: assembleias, câmaras técnicas e coordenação, sendo esta última presidida pelo chefe da UC. As assembleias ordinárias ocorrem duas vezes ao ano, e as extraordinárias poderão ser convocadas sempre que o presidente do conselho julgar necessário, ou quando solicitado por no mínimo um terço dos membros do Conselho. As memórias de cada assembleia devem ser divulgadas aos conselheiros no prazo de quinze dias úteis a partir do dia da assembleia podendo ser corrigidas por eles[46].

De acordo com o Regimento Interno do CC-PNSB, em seu Artigo 19º, "as decisões da assembleia serão validadas com aprovação da maioria simples dos conselheiros presentes", mas em seu artigo 31º consta que "as decisões que o Conselho Consultivo julgar necessárias serão formalizadas em recomendações e moções, dando ampla publicidade às mesmas, que deverão ser enviadas ao chefe do Parque Nacional da Serra da Bocaina para que sejam executadas ou vetadas, mediante justificativa", determinando o poder de decisão final do ICMBio.

O CC-MB foi instituído pela Portaria nº 349 do Ministério do Meio Ambiente, de 11 de dezembro de 2006, com estrutura organizacional composta de plenário, colegiado coordenador e câmaras temáticas. Composto pelos conselheiros, o plenário é o órgão superior do Conselho, com competência para solicitar o conhecimento sobre processos e documentos pertinentes ao Mosaico Bocaina, propor a criação de câmaras temáticas, solicitar a inclusão de temas para discussão no Conselho, aprovar assuntos apresentados nesta arena e deliberar sobre alteração do Regimento Interno. O CC-MB é coordenado por um colegiado coordenador eleito pelo plenário e formado por dois chefes de UCs do

[46] (Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, consultado em http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/conselho_consultivo/Reg_Interno_Conselho_PNSB_final_nov2011.pdf em 23 de fevereiro de 2014).

estado de São Paulo, dois chefes de UCs do estado do Rio de Janeiro e duas representações da sociedade civil, uma de São Paulo e a outra do Rio de Janeiro.

A liderança desse colegiado é obrigatoriamente representada por dois chefes de UCs dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo a quem compete, entre outras funções, a presidência das sessões do plenário e a homologação e cumprimento das decisões do Conselho. O CC-MB prevê a realização de reuniões trimestrais, sendo que reuniões extraordinárias devem ser convocadas pelo colegiado coordenador ou como requerimento de dois terços dos conselheiros. A pauta das reuniões do Conselho deve ser submetida à votação por maioria simples de no mínimo um terço dos conselheiros presentes[47].

Os dois Conselhos estão representados por organizações da sociedade civil que atuam em Paraty, sendo que algumas delas estão relacionadas aos interesses de comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas, tratadas neste texto como comunidades tradicionais (Quadro 6.1). Esses interesses se referem à busca por direitos sobre os territórios onde vivem, valorização da cultura local e da pesca, educação e defesa de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e conservação ambiental. Essas organizações estão representadas por associações locais (ou de base comunitária) de Trindade, como a AMOT, ABAT e a Associação Caxadaço-Bocaina-Mar[48]; associações e fóruns com escopo de ação regional, como o Fórum das Comunidades Tradicionais do Litoral Norte de São Paulo e Sul do Rio de Janeiro (doravante Fórum das Comunidades Tradicionais) e a Associação dos Quilombos do Estado do Rio de Janeiro (AQUILERJ); e organizações não governamentais (ONGs), como a Verde Cidadania e a Associação Cunhambebe. Estas últimas são ONGs que atuam na

[47]Regimento Interno do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, disponível em http://www.mosaicobocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/regimento%20interno%20mosaico%20bocaina.pdf. Consultado em 23 de fevereiro de 2014.

[48] Considero as associações e lideranças de Trindade como atores nos Conselhos Consultivos e me referirei a elas neste capítulo, como lideranças comunitárias, lideranças da pesca, representações de Trindade ou em alguns casos, como a comunidade de Trindade.

defesa dos direitos de populações tradicionais e educação ambiental respectivamente. Todas essas organizações se relacionam diretamente com lideranças de pescadores de Trindade.

Quadro 6.1. Organizações da sociedade civil que representam interesses de comunidades caiçaras e de pescadores de Trindade, com assento nos Conselhos do Mosaico Bocaina e PARNA da Serra da Bocaina. As organizações em negrito estão diretamente em contato com os pescadores de Trindade

Membros do Conselho do Mosaico Bocaina:

- Associação Caxadaço Bocaina Mar

- Associação de Moradores da Praia do Sono

- Associação de Quilombolas do Estado Rio de Janeiro (AQUILERJ)

- Quilombo do Campinho – RJ, Quilombo do Bracuí – RJ, Quilombo da Fazenda – SP, Quilombo do Cambury - SP

- Aldeias indígenas de Bracuí – RJ, Araponga – RJ, Boa Vista – SP

- Comitê de Defesa de Ilha Grande (CODIG)

- Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR)

- Verde Cidadania

- Associação Cunhambebe

- Movimento Verde

Membros do Conselho do PARNA da Serra da Bocaina:

- Associação de Moradores de Trindade (AMOT)

- Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade (ABAT)

- Associação Caxadaço-Bocaina-Mar

- Fórum de Populações Tradicionais

- Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty (COMAMP)

- Associação Comunitária Indígena Araponga (ACIAR)

- Associação Comunitária Indígena do Bracui (ACIBRA)

- Associação de Remanescente do Quilombo do Camburi

- Associação de Remanescente do Quilombo de Santa Rita do Bracuí

- Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR)

Os CC-MB e o CC-PNSB podem ser avaliados segundo os critérios de Rowe e Frewer (2000) para processos de participação pública, conforme sintetizados na Tabela 6.1.

Tabela 6.1. Avaliação dos diplomas legais (Portaria de Criação e Regimento Interno) dos Conselhos do Mosaico Bocaina e PARNA da Serra da Bocaina, baseada nos critérios de avaliação de procedimentos de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000)

Critérios de Rowe e Frewer (2000)	Definição	Avaliação dos Conselhos
Representação	*Os participantes devem constituir uma amostra representativa da população afetada pelas UCs*	- há a garantia da representação da sociedade civil de forma paritária com o governo - os dois conselhos, em suas portarias de criação, nomeiam organizações de representação das comunidades caiçaras
Independência	*Os Conselhos devem ser coordenados com independência dos interesses do ICMBio*	- não há independência - conselhos são presididos e coordenados pelo ICMBio
Envolvimento precoce	*Os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo participativo, antes que julgamentos e disputas se tornem salientes*	- há mecanismos que garantem o envolvimento desde o início da criação dos Conselhos: elaboração do regimento, participação em reuniões, proposição de temas
Transparência	*O instrumento de participação deve garantir a transparência de forma que os participantes possam ver claramente os processos em andamento e como as decisões estão sendo tomadas*	- há mecanismos de comunicação para garantir a transparência - os conselheiros têm direito de acesso a todas as informações tratadas no âmbito dos Conselhos e Câmaras Técnicas e Temáticas - no entanto, as decisões finais sob a autoridade do ICMBio podem romper a transparência
Influência	*Os resultados obtidos da participação devem ter um impacto genuíno sobre políticas*	- o poder de influência sobre decisões e políticas depende da atuação dos conselheiros - os conselheiros têm o poder de votação sobre decisões encaminhadas nos Conselhos, mas a homologação final de decisões é do ICMBio

A representação dos diversos segmentos da sociedade é um aspecto positivo dos CC-MB e CC-PNSB com a composição dos Conselhos detalhadamente descrita em suas portarias de criação. O Regimento do CC-MB especifica em seu texto a representação das populações caiçaras, quilombolas e indígenas enquanto que a portaria de criação do CC-PNSB nomeia as organizações do Conselho. No caso da representação dos interesses da pesca artesanal, eles estão garantidos com a representação de diversas organizações ligadas ao tema, mesmo que através dos interesses mais amplos das comunidades tradicionais, conforme exposto acima.

O envolvimento dos conselheiros em ambos os Conselhos está garantido por alguns mecanismos como a elaboração do regimento interno, a participação em reuniões e em decisões e a proposição de temas para os Conselhos. Examinando os diversos diplomas legais que versam sobre a criação, estrutura e funcionamento dos Conselhos, não há nenhum item que impeça o acesso a informações pelos Conselheiros. Na IN-11/ICMBio, a garantia de transparência nos processos de gestão da UC está entre as diretrizes de funcionamento dos conselhos (Brasil 2010a). No entanto, na medida em que a decisão final sobre a homologação ou veto das decisões tomadas pelos conselheiros está sob a autoridade do ICMBio, há o risco de ruptura da transparência na comunicação e em como as decisões são tomadas.

A coordenação das reuniões dos Conselhos e as decisões finais estão centralizadas no ICMBio, portanto o critério de independência no exercício de participação pública não é atendido. Quanto ao poder de influência dos conselheiros sobre decisões, ele depende do equilíbrio de forças entre conselheiros e ICMBio, já que a autoridade da decisão final é do ICMBio.

Baseada nos diplomas legais analisados pode-se afirmar que há mecanismos que asseguram a participação dos conselheiros pela consulta, com representações formais e com poder de votação sobre decisões encaminhadas pela coordenação. No entanto, isso não é suficiente para afirmar que o exercício

de participação efetiva está garantido. A próxima seção apresenta elementos das reuniões dos Conselhos que dão subsídios à participação dos conselheiros, por meio da análise de suas atas, referentes aos anos de 2010 e 2011.

6.5.2. As reuniões dos Conselhos do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB) e do Mosaico Bocaina (CC-MB)

Nesta seção analiso a coerência entre o conteúdo das atas das reuniões dos CC-MB e CC-PNSB e suas normas, apresentadas na seção anterior. Os dados analisados sobre as reuniões incluem a (i) coordenação da reunião, (ii) definição e cumprimento de pauta, (iii) elaboração de ata (ou memória), (iv) realização de votações, (v) execução de encaminhamentos, (vi) realização de avaliação, (vii) atendimento a demandas dos conselheiros, (viii) envolvimento dos conselheiros em discussões e debates e (ix) evidências sobre a participação dos conselheiros na tomada de decisões.

A análise dos textos das atas está complementada com dados de observação direta de algumas reuniões do CC-PNSB e CC-MB[49]. Meu propósito é trazer à luz aspectos da interação entre conselheiros e gestores de UCs, especialmente entre representantes da comunidade de Trindade e gestores do PARNA da Serra da Bocaina.

É preciso salientar que minha interpretação está limitada aos textos de atas, portanto não representa o retrato do conjunto integral de fatos referentes às reuniões. Além disso, o recorte temporal de dois anos mostra uma parte de um processo participativo contínuo que se desenvolve no tempo e em outras arenas, como reuniões de Câmaras Técnicas e Temáticas.

[49] As reuniões observadas do CC-MB datam de 16 de abril, 19 e 20 de agosto e 2 e 3 de dezembro de 2010, e a reunião observada do CC-PNSB data de 23 de setembro de 2010.

6.5.2.1. As reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina (CC-PNSB): um olhar sobre as atas

Foram analisadas as sete reuniões do CC-PNSB, realizadas entre 2010 e 2011[50], sendo quatro de caráter ordinário e três extraordinárias. Entre essas reuniões houve a reunião de posse do Conselho, realizada em 17 de dezembro de 2010, em Paraty (Tabela 6.2).

Tabela 6.2. Local, data, tipo e principais pontos de pauta das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina, realizadas no período entre 2010 e 2011

Local e data	***Tipo***	***Principais pontos de pauta***
Rio Claro (RJ) 23 de setembro de 2010	Ordinária	Discussão sobre o Regimento Interno do Conselho
Paraty (RJ) 5 de novembro de 2010	Extraordinária	Discussão sobre o Regimento Interno do Conselho
São José do Barreiro(SP) 17 de dezembro de 2010	Extraordinária	Posse do Conselho; aprovação do Regimento Interno do Conselho
Ubatuba (SP) 4 de maio de 2011	Ordinária	Apresentação do Mosaico Bocaina; escolha de representante para o CC-MB; Estrada Paraty-Cunha e Usinas Nucleares de Angra dos Reis
Paraty (RJ) 7 de outubro de 2011	Extraordinária	Palestras e debates sobre as Usinas Nucleares de Angra dos Reis
Cunha (SP) 3 de novembro de 2011	Extraordinária	Apresentação e discussão do SNUC e Plano de Manejo do PARNA Serra da Bocaina
Cunha (SP) 4 de novembro de 2011	Ordinária	Apresentação da demanda das Associações de Trindade; discussão das ações gerenciais do Parque; escolha de representante para o CC-MB; criação de Câmara Técnica de Pesquisa

[50] As atas do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina estão disponíveis no endereço eletrônico http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/conselho-consultivo/atas-de-reunioes.html.

As reuniões foram coordenadas pelo ICMBio na figura do chefe do Parque, que deu a maioria dos informes nas reuniões, sempre em seu início. As pautas estavam definidas, foram aprovadas pelos conselheiros no início de cada reunião e parte dos temas tratados foi encaminhada para a votação pelos conselheiros. Em algumas reuniões, temas de pauta foram adiados, como a definição de representação do Parque no CC-MB em maio de 2011, o posicionamento do Conselho diante das ações de gestão da administração do Parque e a solicitação de associações de Trindade para discutir ações em Trindade (reunião de 4 de novembro de 2011). Os encaminhamentos foram definidos ao final de cada reunião, mas nem sempre cumpridos conforme previsto.

As avaliações das reuniões foram feitas parcialmente, sendo que todas as reuniões de 2010 tiveram um procedimento de avaliação que consta em ata, mas das quatro reuniões de 2011, apenas em uma delas contém um formulário de avaliação que foi encaminhado aos conselheiros para o preenchimento após a reunião.

O Quadro 6.2 apresenta uma síntese sobre os principais aspectos das reuniões relacionados à votação, demandas apresentadas pelos conselheiros, envolvimento dos conselheiros em temas de pauta e avaliação das reuniões.

A falta de menção de votação em relação a determinados temas sugere que não foram encaminhados pelos conselheiros, como no caso de projeto *"Fortalecimento da relação entre moradores da Vila de Trindade (Paraty-RJ) e Unidades de Conservação Federais"*, elaborado e aprovado pelo ICMBio em edital interno da organização, para ser realizado em Trindade. Em ata consta apenas a comunicação da sua aprovação, sem registros de esclarecimentos, debates ou decisões sobre esse projeto.

Quadro 6.2. Temas de votação, envolvimento, demandas de conselheiros e avaliação das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina (2010-2011)

Temas de votação	Envolvimento dos conselheiros	Demandas	Avaliação
- local de reuniões - temátias de cursos de capacitação - alteração e aprovação de Regimento Interno do Conselho - escolha de representante para o Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	- escuta, pedido de esclarecimento e sugestões sobre informes dados pelo ICMBio - participação em palestras - discussão sobre o Regimento Interno do Conselho - escolha de representante para o Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina - apresentação de projeto	- conhecer objetivos e problemas do PARNA da Serra da Bocaina - realizar visita de reconhecimento no PARNA da Serra da Bocaina - criar Câmara Técnica de Projetos - discutir “Proposta de melhorias, fomento e ordenamento da comunidade de Trindade, município de Paraty”	- realizadas em 2010 e registradas em ata - não constam em atas de 2011

As avaliações das reuniões relatam críticas como a redundância de assuntos tratados em reuniões anteriores, falta de entendimento sobre temas abordados em reunião, falta de material impresso com informações pertinentes à pauta e distribuído aos conselheiros durante as reuniões e falta de proximidade entre participantes. Foi definido um encaminhamento para a apresentação da avaliação do Conselho de 2010 em 2011, mas a ação não foi concretizada em 2011.

A maioria dos encaminhamentos propostos nas atas foi cumprida, no entanto algumas ações mais complexas foram adiadas, como a realização do Plano de Ação do Conselho de 2012, a proposta de discussão do posicionamento do Conselho perante as ações de gestão do Parque e a demanda da AMOT para

melhorias na comunidade. O Plano de Ação de 2012 foi programado para ser elaborado em reunião de dezembro de 2011, mas só se concretizou em março de 2012, em reunião realizada em Trindade[51]. A discussão do posicionamento do Conselho perante as ações de gestão do Parque não ocorreu em 2011, mas consta do Plano de Ação de 2012 como tarefa prevista para ser realizada em agosto de 2012.

Os temas sobre Trindade tratados nas reuniões incluíram a (i) apresentação de projeto de implantação de viveiro em Trindade pela Associação Caxadaço-Bocaina-Mar; (ii) comunicado sobre tema de pauta solicitado pelas associações de Trindade para discutir a *Proposta de melhorias, benfeitorias, fomento e ordenamento da comunidade de Trindade, município de Paraty*, (iii) informes sobre a proposta de reforma de trilhas, (iv) aprovação do projeto *Fortalecimento da relação entre moradores da Vila de Trindade (Paraty-RJ) e Unidades de Conservação Federais*, (v) processo de mapeamento dos limites do Parque em Trindade e (vi) conflito fundiário com proprietários de bares e restaurantes em praia situada na comunidade, no interior da UC.

A *Proposta de melhorias, benfeitorias, fomento e ordenamento da comunidade de Trindade, município de Paraty* foi encaminhada como ofício (n^{o}48 de 2011) à chefia do Parque, pela AMOT, e foi incluída na pauta de reunião de 4 de novembro de 2011. Nesta reunião, o chefe do Parque fez referência à proposta de Trindade e leu a resposta do Parque ao Conselho, dado como ofício do ICMBio n^{o} 1 de 2011. Nenhum dos dois ofícios consta da memória desta reunião. O chefe do Parque comunicou ao Conselho, na reunião de novembro de 2011, que antes de discutirem a demanda de Trindade, os dois ofícios deveriam ser enviados a todos os conselheiros para que tomassem conhecimento do assunto e só então ele seria discutido como matéria de reunião. Segundo a ata dessa reunião, o chefe do Parque informou que:

[51] O Plano de Ação do Conselho consta da ata de reunião extraordinária de 23 de março de 2012 (http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/conselho-consultivo/atas-de-reunioes.html).

> *(...) ficou definido que durante a próxima reunião extraordinária, para elaboração do Plano de Ação do Conselho para 2012, que acontecerá em Trindade, haverá um espaço para que as Associações (AMOT e ABAT) façam uma apresentação da situação local aos conselheiros, em seguida será discutido qual posicionamento do conselho e respectivos encaminhamentos.*

A proposta de Trindade foi apresentada por representante da AMOT na reunião extraordinária do Conselho, em 23 de março de 2012. Como desdobramento, agendou-se reunião entre os gestores do Parque e representantes da AMOT para, entre outros tópicos, compor um grupo de trabalho para elaborar moção do Conselho para apoiar as demandas das associações de Trindade. Para saber sobre a continuidade desse processo, consultar Bahia *et al*. (2013) que trata de ações específicas desenvolvidas entre a comunidade de Trindade e o PARNA da Serra da Bocaina, relativas às demandas de Trindade ao Parque.

A participação dos conselheiros se deu pela escuta dos informes, consulta para determinados temas (e.g. datas de reuniões e temas de cursos), pedido de esclarecimentos pelos conselheiros, fornecimento de sugestões sobre temas de pauta e comunicação de demandas dos conselheiros ao longo das reuniões.

As organizações de Trindade que possuem assento no Conselho estiveram presentes em todas as reuniões de 2010 e 2011, no entanto, há poucos registros de falas de seus representantes nas atas. Na maioria dos informes dados pelo ICMBio sobre a comunidade de Trindade, não há registros de manifestações de seus representantes. Embora os conselheiros participem da votação de determinados temas, não considero que haja participação *de fato* em tomadas de decisões porque, de acordo com o conteúdo das atas, não há nenhuma ação descrita, que tenha sido construída coletivamente desde a introdução do tema em pauta de reunião até a decisão final. Entre os assuntos tratados, a única exceção a essa situação foi a construção e aprovação do regimento interno pelo Conselho.

É preciso dizer que não consta em atas nenhum registro de solicitação dos conselheiros para participarem mais da tomada de decisões do Conselho ou da administração do Parque. No caso dos temas diretamente ligados a Trindade, eles foram informados pela coordenação do Conselho, mas não há registros de debates e discussões. Sendo assim, posso afirmar que as reuniões do CC-PNSB respeitam procedimentos para a participação dos conselheiros, com a votação de determinados assuntos, mas os temas relativos à gestão do Parque, como as ações realizadas em Trindade, não configuraram matéria decidida pelos conselheiros.

6.5.2.2. As reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (CC-MB): um olhar sobre as atas

As reuniões CC-MB nos anos de 2010 e 2011[52] trataram de inúmeros temas entre eles, o Projeto de Fortalecimento do Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis (PFMB-Práticas Sustentáveis), a posse do novo colegiado coordenador, apresentação de resultados de operação de fiscalização em áreas do Mosaico e planejamento de ações do Mosaico Bocaina para o ano de 2012 (Tabela 6.3).

[52] As atas das reuniões do CC-MB estão disponíveis na página eletrônica do Mosaico Bocaina: http://mosaicobocaina.org.br/documentos/documentos-mosaico-bocaina. A ata da reunião de dezembro de 2010 não consta dos documentos disponíveis da página eletrônica do Mosaico Bocaina. Há nessa página um documento intitulado como sendo a ata de dezembro de 2010, porém o texto de refere a reunião realizada em dezembro de 2009.

Tabela 6.3. Local, data, tipo das reuniões e principais pontos de pauta das reuniões do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina realizadas em 2010 e 2011

Local e data	Tipo	Principais pontos de pauta
2 de fevereiro de 2010 Ubatuba (SP)	Não está definida em ata	- Relatório trimestral do projeto de PFMB - Coordenação do Mosaico - Plano de proteção do Mosaico Bocaina - Encontro de Populações Tradicionais
16 de abril de 2010 Angra dos Reis (RJ)	Não está definida em ata	- Definição do colegiado coordenador - Moção ao Ministério da Pesca sobre os AP-BIG - Informes sobre o PFMB-Práticas Sustentáveis
19 e 20 de agosto de 2010 Angra dos Reis (RJ)	Não está definida em ata	- Posse do colegiado coordenador - Apresentação dos resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis
3 e 4 de dezembro de 2010 Ubatuba (SP)	-	(Não há ata desta reunião)
29 de abril de 2011 São Luiz do Paraitinga	Reunião Ordinária	- Resultados finais do Projeto PFMB - Apresentação das diretrizes estratégicas do Mosaico Bocaina - Apresentação de projetos
1º de julho de 2011 Paraty (RJ)	Reunião Ordinária	- Encaminhamentos do PFMB - Resultados de operação de fiscalização - Devolutivas das Câmaras Temáticas de Populações Tradicionais e Turismo
29 de setembro de 2011 Cunha (SP)	Reunião Ordinária	- Devolutivas da Câmara Temática de Populações Tradicionais sobre a recategorização Reserva Ecológica da Juatinga (REJ) - Apresentação de projetos
1º e 2 de dezembro de 2011 São Luiz do Paraitinga	Reunião Ordinária	- Planejamento de ações do Mosaico Bocaina para 2012

Com relação à estrutura das reuniões, todas tiveram pautas definidas, foram iniciadas por diversos informes, definiram os encaminhamentos ao final, no entanto, não há registro de avaliações feitas pelos conselheiros sobre as reuniões. As atas passaram a ser aprovadas pelo Conselho somente a partir da reunião de julho de 2011. As votações não foram descritas nas atas, mas o texto deixou claro que algumas matérias foram encaminhadas ou decididas pelos conselheiros, como a definição do conteúdo e encaminhamento de moções e declarações do Conselho. As reuniões foram coordenadas por gestores de UCs até a troca do seu colegiado coordenador em agosto de 2010, quando a Associação Cunhambebe, que integra o colegiado coordenador atual, passou a coordenar as reuniões conjuntamente com analistas do ICMBio, a partir de dezembro de 2010.

O tema das comunidades tradicionais que vivem na área do Mosaico foi recorrente nas reuniões (Quadro 6.3). As demandas das populações tradicionais se referiram, em 2010 e 2011, à execução de ações pelo Mosaico para garantir a permanência das comunidades tradicionais em seus territórios, o aproveitamento de jovens formados pelos cursos oferecidos pelo Fórum das Comunidades Tradicionais em ações de comunicação do Mosaico, a construção de diálogo e parceria entre comunidades e gestores de UCs e a capacitação das comunidades tradicionais em legislação de UCs. Este último tema foi mencionado mais de uma vez nas reuniões, como durante o debate sobre os resultados da consultoria para a recategorização da Reserva Ecológica da Joatinga[53]e na devolutiva de resultados da operação de fiscalização coordenada por gestores de UCs do Mosaico.

[53] Consultoria contratada em 2011, pelo Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA), para realizar consulta às comunidades tradicionais sobre o processo de recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga, no município de Paraty-RJ e desenvolver o diálogo entre as comunidades afetadas pela recategorização e gestores do INEA (http://mosaicobocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/rej_recategorizacao_apresentacao_ct-ucs-comunidades_22julho2011.pdf, consultado em 11 de março de 2014. Para maiores informações sobre o projeto, consultar a página eletrônica do Mosaico Bocaina: www.mosaicobocaina.org).

Quadro 6.3. Demandas e participação dos conselheiros nas reuniões do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, entre 2010 e 2011

Demandas dos conselheiros:

- ações que garantam a permanência das comunidades tradicionais (quilombolas, caiçaras e indígenas) em seus territórios
- envolvimento de conselheiros e gestores de UCs na execução e tomada de decisões sobre o PFMB-Praticas Sustentáveis
- construção de diálogo e parceria entre gestores de UCs e comunidades tradicionais
- capacitação contínua em legislação para as comunidades tradicionais
- ampliação da discussão sobre a atuação do Mosaico Bocaina e revisão de Portaria de Criação e Regimento Interno do CC-MB para o âmbito do Conselho

Participação dos conselheiros:

- consulta, discussão e encaminhamento de moções e declaraçãos (Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, Usinas Nucleares de Angra dos Reis e licenciamento de projetos do Pré-Sal)
- seleção de documentos a serem sitiados na página eletrônica do Mosaico Bocaina
- informações sobre os resultados e encaminhamentos esperados para o PFMB-Práticas Sustentáveis.
- informações sobre operação de fiscalização pelo Mosaico Bocaina
- informações sobre projetos (PGI-BIG, Ordenamento Turístico da região Trindade-Juatinga, estudo de recategorização da Reserva Ecológica da Juatinga)
- elaboração de diretrizes estratégicas do Mosaico Bocaina
- elaboração de Plano de Ação de 2012
- informações sobre ações das Câmaras Temáticas de Populações Tradicionais, Comunicação e Turismo

Segundo diversos conselheiros, entre eles lideranças quilombolas e caiçaras, as comunidades caiçaras não entendem as regras que regem as Unidades de Conservação e não conseguem se apropriar desse debate junto aos gestores ou nos Conselhos das UCs por falta de acesso à informação e diálogo com os gestores das UCs. Durante os informes sobre a operação de fiscalização que incluiu diversas áreas onde residem comunidades caiçaras, alguns conselheiros também apontaram a necessidade de levar a informação sobre

legislação às comunidades tradicionais na mesma medida em que se investem recursos para realizar operações para fiscalizar ilegalidades.

Na reunião de dezembro de 2011, foram comunicados os resultados do I Encontro de Gestores do Mosaico Bocaina que reuniu os chefes de UCs do Mosaico. Os gestores identificaram a necessidade de se discutir o tipo de atuação do Mosaico Bocaina e a revisão de sua Portaria de Criação e do Regimento Interno do CC-MB. Diante desse informe, o representante de uma ONG ambiental que tem assento no Conselho pediu que essa discussão fosse ampliada do Grupo de Trabalho formado pelos gestores de UCs para todo o Conselho. Essa situação ilustra o tipo de participação que é comum no Conselho: os temas são informados, mas não necessariamente são definidos, debatidos, decididos e encaminhados com a participação dos conselheiros. O mesmo pode ser dito sobre a operação de fiscalização feita pelo Mosaico Bocaina em 2011, que foi decidida e executada pelos gestores de UCs e apenas comunicados os resultados ao Conselho, como sendo uma ação do Mosaico.

Outro caso que ilustrou essa dinâmica de participação foi a apresentação e implementação do *Projeto de Gestão Integrada dos Ecossistemas da Baía da Ilha Grand*e (PGI-BIG)[54], que se deu a partir da reunião de agosto de 2010. A comunicação sobre o PGI-BIG foi feita como fornecimento de informações aos conselheiros e não houve a participação deles na tomada de decisões sobre o conteúdo do projeto e como ele seria implementado. Essa negociação foi feita entre os gestores de UCs do colegiado coordenador do Mosaico e o INEA, responsável pelo projeto.

[54] Resultante de uma parceria entre a Secretaria Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (SEA), Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Projeto de Gestão Integrada dos Ecossistemas da Baía da Ilha Grande (PGI-BIG) tem como objetivo articular as múltiplas iniciativas de gestão de ecossistemas já em curso na região para alcançar metas de conservação e sustentabilidade a longo prazo (http://mosaicobocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/proj_big_of_lb.pdf, consultado em 11 de março de 2014. Para maiores informações sobre o projeto, consultar a página eletrônica do Mosaico Bocaina: www.mosaicobocaina.org).

A participação dos conselheiros em diversas reuniões também se deu pela consulta sobre o encaminhamento de moções e declarações do CC-MB. Em 2010, o Conselho decidiu sobre a elaboração de moção a respeito do posicionamento do Mosaico Bocaina em relação aos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande que estavam apontando as UCs da Baía da Ilha Grande como um entrave à atividade de pesca artesanal. Também foi decidido que esse tema entraria em pauta de reunião do Conselho, mas até junho de 2012, isso não ocorreu.

De forma geral, é possível identificar que os encaminhamentos definidos em reunião foram executados. No entanto, há um caso de ausência de encaminhamento pelo Conselho que está diretamente ligado ao tema da pesca artesanal de Trindade. Em agosto de 2010, a Associação Cunhambebe apresentou os resultados dos diagnósticos de sustentabilidade realizados no âmbito do PFMB-Práticas Sustentáveis, relativos ao extrativismo vegetal no Quilombo do Campinho (Paraty – RJ), práticas agrícolas na comunidade de Cambury (Ubatuba – SP) e pesca artesanal na comunidade de Trindade (Paraty – RJ). Nesta reunião, não houve debates ou encaminhamentos registrados em ata sobre o assunto. Na primeira reunião do CC-MB de 2011 (29 de abril), a Associação Cunhambebe falou sobre o PFMB-Práticas Sustentáveis, iniciando com um resumo de sua execução e prosseguiu comunicando sobre os resultados do documento final do projeto. Este documento, já referendado pelas comunidades diagnosticadas, estava naquela data, aguardando o seu reconhecimento pelas UCs responsáveis pela gestão das comunidades onde os diagnósticos foram realizados, o que incluía o PARNA da Serra da Bocaina. Consta em ata que o CC-MB estava aguardando por procedimentos e novos encaminhamentos por parte dos gestores envolvidos. Na reunião posterior do CC-MB, em 1º de julho de 2011, a Associação Cunhambebe novamente comunicou o aguardo de pareceres sobre o documento final do PFMB-Práticas Sustentáveis pelos gestores envolvidos. Nas duas últimas reuniões analisadas do CC-MB, o PFMB-Práticas Sustentáveis não esteve na pauta das reuniões e não foi

mencionado nem mesmo na forma de informes[55]. Até junho de 2012, não houve encaminhamento para os resultados desse projeto no âmbito do CC-MB.

Com relação à participação da comunidade de Trindade e seus representantes, o Fórum das Comunidades Tradicionais esteve presente em todas as reuniões de 2010 e 2011, representado por lideranças quilombolas e caiçaras. Das oito reuniões do CC-MB ocorridas em 2010 e 2011, as lideranças de Trindade estiveram presentes em cinco, representadas pela AMOT, ABAT e Associação Caxadaço-Bocaina-Mar. A participação dessas lideranças coincidiu com a escolha de Trindade como uma das áreas piloto para o PFMB-Práticas Sustentáveis e a retomada dos trabalhos da Câmara Temática de Unidades de Conservação e Populações Tradicionais. Não há registros de falas das lideranças de Trindade nas atas analisadas.

As intervenções sobre os temas relativos às populações tradicionais e pesca foram registradas na fala de indivíduos do ICMBio, Instituto do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA), Fundação Florestal (vinculada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado de São Paulo), Associação Cunhambebe, Movimento Verde (MOVE) e lideranças quilombolas e caiçaras do Forum das Comunidades Tradicionais.

Ao longo das apresentações dos resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis, a representante da Associação Cunhambebe pediu que a execução do projeto fosse acompanhada por todos do Conselho e que os resultados parciais do início do projeto fossem compartilhados entre todos os conselheiros para que a decisão sobre o recorte metodológico da etapa posterior do projeto fosse decidida coletivamente. Outro pedido feito por essa representante foi que os gestores das UCs se envolvessem mais no projeto, buscando maior integração com as comunidades escolhidas durante a sua execução. Nesse mesmo contexto, uma

[55] Na página eletrônica do Mosaico Bocaina (www.mosaicobocaina.org.br) estão disponibilizadas duas reuniões do CC-MB do ano de 2012. Em nenhuma delas, o PFMB-Práticas Sustentáveis é mencionado.

liderança quilombola pediu que todas as discussões acerca desse projeto fossem ampliadas para o Conselho.

6.5.2.3. Interações entre stakeholders

As organizações do governo que participam da coordenação dos Conselhos dominam a fala durante as reuniões, tanto nos informes como nos encaminhamentos dos temas tratados. Nas reuniões do CC-MB e CC-PNSB[56], observadas por mim, o ICMBio foi interrompido por discussões ou reivindicações por mais participação, transparência em processos de tomada de decisão e inclusão dos interesses de comunidades tradicionais na agenda dos Conselhos. Essas manifestações foram feitas por lideranças comunitárias e membros de ONGs.

Na reunião de 16 de abril de 2010, a Associação Cunhambebe intercedeu em apresentação sobre Plano de Proteção e Fiscalização em desenvolvimento pelo Mosaico Bocaina, solicitando que esse plano incluísse a visão e opinião das comunidades tradicionais da área do Mosaico na definição das ações. A mesma organização prosseguiu pedindo aos gestores de UCs do Mosaico que dessem atenção ao PFMB-Práticas Sustentáveis que produziria indicadores de manejo de recursos naturais usados por comunidades tradicionais residentes no interior de UCs.

Ainda nessa mesma reunião, quando um dos conselheiros chamou a atenção de todos sobre a ausência recorrente do chefe do PARNA da Serra da Bocaina, uma liderança quilombola, representante da AQUILERJ, mencionou sobre a relação permanente de conflito entre esse gestor do ICMBio e as comunidades tradicionais que estão em área do PARNA da Serra da Bocaina. Segundo essa liderança, o chefe do PARNA da Serra da Bocaina age de forma conservadora e com pouca abertura ao diálogo com as comunidades, sendo que

[56] As reuniões observadas do CC-MB datam de 16 de abril, 19 e 20 de agosto e 2 e 3 de dezembro de 2010 e a reunião observada do CC-PNSB data de 23 de setembro de 2010.

“o grande nó da garganta das comunidades está nos conflitos” com o PARNA da Serra da Bocaina. Esse argumento foi colocado após depoimento de uma gestora da Fundação Florestal sobre a importância de se construir consensos sobre as questões do Mosaico. Para a liderança da AQUILERJ, o Conselho do Mosaico deveria se pautar antes, nos conflitos que são inúmeros, e não nos raros consensos que existem entre comunidades e gestores de UCs dentro do Mosaico.

A reunião do CC-MB de agosto de 2010 foi marcada pela troca de coordenação do Conselho e leitura de uma carta de intenções com premissas e diretrizes, elaborada pelos quatro gestores de UCs integrantes do novo colegiado coordenador. Vale lembrar que o colegiado coordenador também deve estar representado por duas organizações da sociedade civil, mas neste caso, elas não participaram da elaboração dessa carta. Entre as diretrizes da carta estavam a abertura dos gestores para fazer acordos com as comunidades tradicionais afetadas pelas UCs e o atendimento das demandas das comunidades em área do Mosaico, somente se essas surgissem nos Conselhos das UCs e não CC-MB. Esta segunda diretriz gerou polêmica entre os participantes da reunião. Um dos gestores, membro do novo colegiado coordenador, apontou que as demandas devem surgir nas UCs para respeitar os seus planos de trabalho, prioridades de ação e limitações de recursos. Uma gestora de UC, filiada ao INEA, questionou a carta de intenções como sendo um instrumento construído com pouco exercício democrático e pediu que a gestão do colegiado coordenador do Conselho fosse construída de forma participativa e democrática. Ela sugeriu que a carta fosse revista e aprovada pelo CC-MB e que entrasse na pauta da próxima reunião, além de pedir que sua fala fosse registrada em ata, o que não foi feito. Em resposta, os gestores do colegiado coordenador disseram que a carta era uma iniciativa para se apresentarem como o novo colegiado coordenador e não para impor regras.

Na reunião do CC-PNSB de setembro de 2010, algumas intervenções foram feitas em relação a interesses e direitos de comunidades tradicionais. Ao longo da fala do chefe do PARNA da Serra da Bocaina, um dos conselheiros lhe

perguntou como os conselheiros poderiam exigir instrumentos que garantissem que os interesses e demandas das comunidades tradicionais e indígenas que estão em área do Parque fossem incluídos no planejamento de ações da UC. Não houve encaminhamento para esta solicitação.

A participação das lideranças de Trindade foi pontual e breve, em temas relacionados à pesca, questão fundiária em Trindade e apresentação de projeto de viveiro de plantas nativas em Trindade. Em reunião do CC-MB em agosto de 2010, uma das lideranças de Trindade chamou a atenção dos conselheiros e gestores de UCs do Mosaico para olharem para a pesca artesanal costeira e praticada por caiçaras não somente como uma atividade econômica, mas como um elemento da cultura caiçara que é específica da região. Ela prosseguiu afirmando que a pesca é apenas um elemento que traduz a identidade cultural do caiçara. Durante a reunião do CC-PNSB (setembro de 2010), essa mesma liderança, representando a Associação Cachadaço-Bocaina-Mar, apresentou projeto de construção de viveiro de plantas nativas em Trindade, em parceria com gestores do Parque, com o argumento de que o projeto fortaleceria a interação da comunidade com o Parque, criando um elo entre ambos.

O tema da pesca artesanal esteve presente nas reuniões do CC-MB de 16 de abril, 19 e 20 de agosto e 2 e 3 de dezembro de 2010, como parte do PFMB - Práticas Sustentáveis. Na reunião do CC-MB de agosto de 2010, a apresentação dos resultados desse projeto foi o último item de pauta do segundo dia de reunião, iniciada com atraso considerável, apenas 35 minutos antes do término da reunião. Essa apresentação foi feita pela equipe da Associação Cunhambebe e baseou-se no histórico do projeto, nas ações desenvolvidas pela consultoria e encaminhamentos sobre os resultados. A Associação Cunhambebe tinha a expectativa de que os resultados do projeto gerassem regulamentações das atividades em cada uma das comunidades (pesca, agricultura, extrativismo vegetal nas comunidades de Trindade, Cambury e Quilombo do Campinho respectivamente) sob a forma de acordos de manejo firmados entre UCs e as

comunidades. Por isso, a Associação Cunhambebe prezou pela comunicação dos aspectos legais das UCs às comunidades e das demandas das comunidades aos chefes das UCs. A Associação Cunhambebe salientou que se a regulamentação não fosse encaminhada, ao menos um documento fosse produzido e reconhecido por todos os conselheiros do Mosaico Bocaina. Uma das integrantes da equipe da Associação Cunhambebe, responsável pelo diagnóstico de sustentabilidade da pesca em Trindade, sugeriu que após a conclusão do documento resultante da consultoria, uma reunião entre pescadores e gestores do PARNA da Serra da Bocaina fosse realizada para discutir os seus resultados. Um dos gestores do PARNA da Serra da Bocaina interveio afirmando que as informações geradas pelo estudo eram importantes para embasar as decisões da gestão da UC, mas salientou a proibição do uso direto de recursos naturais em Parques Nacionais, incluindo a pesca. Ele acrescentou que dentro do planejamento de gestão do PARNA da Serra da Bocaina não havia metas estabelecidas para regulamentar ou fiscalizar a pesca em Trindade porque a atividade era considerada de pequena escala sem impactos para a área marinha da UC. Ele prosseguiu informando que o chefe do PARNA da Serra da Bocaina vinha buscando fortalecer a sua relação com a ABAT para trabalhar questões de uso público da UC, especificamente a atividade de turismo feita em área marinha.

Durante a reunião do CC-PNSB, de setembro de 2010, o chefe da UC se referiu ao PFMB-Práticas Sustentáveis e a questão da pesca em Trindade conforme segue:

> *Quero trabalhar a questão do turismo [em Trindade] e não estou priorizando a questão da pesca em Trindade, a não ser que algum projeto atropele isso.*

Ele prosseguiu tratando da questão da pesca em Trindade:

> *As atividades que tenho que executar [no PARNA da Serra da Bocaina] seguem a escala de problemas de maior impacto para os de menor impacto, por isso a pesca de Trindade não é prioridade*

para mim, antes de resolver problemas maiores, como o turismo em Trindade e problemas no sertão de Mambucaba.

Na reunião do CC-MB realizada em dezembro de 2010, a representante da Associação Cunhambebe reiterou que os resultados finais do PFMB-Práticas Sustentáveis, publicados em relatório, deveriam ser validados pelos conselheiros e ações deveriam ser decididas com base nos resultados. Ela chamou a atenção para os recursos gastos nesse projeto e que não deveriam ser desperdiçados com a ausência de encaminhamentos de ações às comunidades que foram estudadas.

Considero que a informação nos Conselhos se movimenta de "cima para baixo", ou seja, dos gestores das UCs para as comunidades tradicionais que estão na área do Mosaico Bocaina, como se a informação que eles detêm fosse mais relevante do que a verbalizada por representantes das comunidades. Essa afirmação não deve ser considerada com uma regra na interação entre gestores e comunidades tradicionais, mas ela ocorre repetidamente com determinados gestores da coordenação dos Conselhos. Observei algumas vezes, gestores de UCs tratarem a fala de representantes de comunidades tradicionais como expressão militante ou de reivindicação, causando tensão ou apatia na interação entre esses atores. Embora os gestores tenham dado voz aos conselheiros que representam as comunidades tradicionais, nem sempre houve abertura desses gestores para uma verdadeira postura de escuta, acolhimento e consideração da contribuição dada pelos conselheiros. Essa situação estabelece uma condição de insegurança, apatia e disputa dos representantes de comunidades tradicionais, o que tensiona o exercício de participação dentro do CC-MB e CC-PNSB.

6.5.3. O diagnóstico de sustentabilidade da pesca de Trindade: uma morte anunciada

Nesta seção analiso especificamente a execução do PFMB-Práticas Sustentáveis como um processo participativo, considerando apenas os aspectos

do projeto que se referem à Trindade e ao PARNA da Serra da Bocaina, ou seja, enfatizo a realização do diagnóstico de sustentabilidade da pesca de Trindade e seus desdobramentos. As análises estão baseadas em dados do documento final do PFMB (Bussolotti *et al*. 2010), atas de reuniões do CC-MB de 2010 e 2011, observação direta de reuniões do CC-MB, observação direta das oficinas realizadas em Trindade para o diagnóstico da sustentabilidade da pesca artesanal[57] e entrevistas com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina e três lideranças de Trindade da AMOT e ABAT. Eu aplico alguns dos critérios de avaliação de processos de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000) para orientar a análise do PFMB-Práticas Sustentáveis (Tabela 6.4).

[57] As oficinas observadas foram realizadas nos dias 7, 10, 20 e 29 de julho de 2010 e 11 e 25 de agosto de 2010.

Tabela 6.4. Avaliação do PFMB-Práticas Sustentáveis de acordo com critérios de avaliação de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000). Os aspectos avaliados incluem somente aqueles que afetam a relação entre a comunidade de Trindade e o PARNA da Serra da Bocaina

Critérios de Rowe e Frewer (2000)	**PFMB-Práticas Sustentáveis: o caso do diagnóstico da pesca artesanal de Trindade**
Representação: *os participantes devem constituir uma amostra representativa da população afetada pelas UCs*	- interesses de pescadores de Trindade representados no CC-MB - ausência de representação do PARNA da Serra da Bocaina
Independência: *a participação dos conselheiros deve ser guiada de forma independente*	- coordenação pela Associação Cunhambebe realizada de forma independente - existência de controle do ICMBio sobre o PFMB-Práticas sustentáveis - as informações dadas aos pescadores de Trindade e conselheiros do CC-MB sobre o PFMB-Práticas sustentáveis foram claras e consistentes
Envolvimento precoce: *os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo participativo, antes de julgamentos e disputas se tornem salientes*	- representantes da comunidade de Trindade participaram desde o início, no I Encontro de Populações Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina em 2008
Transparência: *o instrumento de participação deve garantir a transparência de forma que os participantes possam ver claramente os processos em andamento e como as decisões estão sendo tomadas*	- oficinas de coleta de dados e apresentações de resultados do PFMB-Práticas sustentáveis realizadas com clareza pela Associação Cunhambebe - transparência na posição contrária do PARNA da Serra da Bocaina sobre a execução do PFMB-Práticas sustentáveis - falta de transparência sobre o encaminhamento do PFMB-Práticas sustentáveis pelo colegiado coordenador do CC-MB

Critérios de Rowe e Frewer (2000)	PFMB-Práticas Sustentáveis: o caso do diagnóstico da pesca artesanal de Trindade
Influência: *os resultados obtidos da participação devem ter um impacto genuíno sobre políticas*	- não houve encaminhamentos ou decisões sobre os resultados finais do PFMB-Práticas sustentáveis.
Definição de objetivos: *a natureza e escopo da participação devem ser claramente definidos*	- insegurança dos pescadores de Trindade sobre o encaminhamento dos resultados do PFMB-Práticas sustentáveis
Estrutura da tomada de decisões: *o exercício de participação de oferecer mecanismos adequados para estruturar e expor o processo de tomada de decisões*	- não houve o exercício de tomada de decisão sobre os resultados do PFMB-Práticas sustentáveis no CC-MB

O PFMB-Práticas Sustentáveis esteve bem representado pela comunidade de Trindade, especificamente por lideranças das associações de Trindade e do Forum de Populações Tradicionais. O envolvimento dos pescadores de Trindade no PFMB-Práticas Sustentáveis se firmou a partir das oficinas realizadas em Trindade para a coleta de dados do diagnóstico da pesca, realizada em 2010. A partir desse momento a proposta de construção de um acordo sobre a regulamentação da pesca realizada em área do Parque começou a ser debatida entre pescadores, entre estes e a Associação Cunhambebe, e entre esta e o CC-MB. No entanto, um dos protagonistas desse caso, o chefe do PARNA da Serra da Bocaina, não se dispôs a participar por não concordar com a execução desse diagnóstico e nem com a construção de um acordo de manejo sobre a pesca em Trindade, uma vez que esse tema não estava entre as prioridades de ação de gestão do Parque.

De acordo com o chefe da UC, ele foi contrário à execução do PFMB-Práticas Sustentáveis desde o seu início, quando a proposta foi acenada no CC-MB, o que o fez decidir não mais participar dos trabalhos do CC-MB. Ele comunicou às lideranças de Trindade sobre seu posicionamento na oficina do PFMB-Práticas Sustentáveis, realizada em maio de 2010 para escolher as três áreas piloto para a realização dos diagnósticos de sustentabilidade da pesca, agricultura e extrativismo vegetal. De acordo com entrevista realizada com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina, em 2010:

> *(...) não era o momento de mexer com a pesca na Trindade, até porque a gente nunca interferiu em pesca de trindadeiros, no máximo o que a gente faz é impedir que turistas cheguem com instrumentos de pesca ali, que aquilo é uma Unidade de Conservação de proteção integral. Chegará o momento de mexer com pesca na Trindade, mas é um outro momento, então eu fui contrário desde o inicio e não tive acesso a resultados desse trabalho.*

Com relação à independência da coordenação do PFMB-Práticas Sustentáveis, considero que na execução do diagnóstico de sustentabilidade da

pesca e na apresentação de resultados, a Associação Cunhambebe agiu de forma independente e coerente, buscando comunicar as comunidades sobre aspectos legais implicados na gestão das UCs bem como buscando o diálogo com os gestores das UCs sobrepostas às áreas das comunidades diagnosticadas. Como não houve diálogo entre a Associação Cunhambebe e a chefia do PARNA da Serra da Bocaina, a coordenadora do PFMB-Práticas Sustentáveis buscou essa interlocução através dos conselheiros e colegiado coordenador do CC-MB.

Apesar da postura clara e coerente da Associação Cunhambebe em todo o processo do PFMB-Práticas Sustentáveis, o controle do ICMBio sobre a decisão final desse projeto, quer seja representado pelo chefe do PARNA da Serra da Bocaina ou pelo colegiado coordenador do CC-MB, marcou a falta de independência do projeto, de tal forma que não houve encaminhamento sobre os seus resultados. Apesar da posição contrária do chefe do PARNA da Serra da Bocaina, ele sempre foi claro em seu posicionamento com a comunidade de Trindade e com o CC-MB.

A falta de encaminhamentos específicos sobre o caso de Trindade no âmbito no CC-MB mostra a limitação de ação dessa arena, que depende tanto da posição de apoio dos gestores das UCs quanto do poder de pressão e mobilização dos seus conselheiros. Cabe dizer que não há registros em atas sobre o pronunciamento do CC-MB a respeito dos resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis, seja ele favorável ou contrário. A expectativa dos pescadores de Trindade era que ao menos um espaço de diálogo fosse aberto com o Parque após a conclusão do diagnóstico em Trindade, para debater sobre a atividade de pesca. De acordo com o depoimento de uma das lideranças de pescadores de Trindade,

> *Trindade está reivindicando o uso do espaço do mar para pescar porque Trindade entende que 60% da pesca hoje está dentro do Parque, que ainda não proibiu a pesca, mas que tem a intenção real de proibir a pesca nesse lugar que a gente entende por 60%. Então, dentro de um trabalho no Mosaico Bocaina que foi aberto para trabalhar com recursos da natureza, Trindade trouxe a*

> *questão da pesca para trabalhar aqui, porque a gente entendia que havia muitos conflitos entre moradores e a Unidade de Conservação. E a gente fez um trabalho dentro do Mosaico, para que se reconheça e faça um manejo da pesca dentro dessa área. Então é uma reivindicação que a comunidade faz ao Parque Nacional da Serra da Bocaina, para que se respeite essa cultura, essa pesca cultural, dentro do Parque, que se mantenha ali porque pelo que se vê a pesca corre um sério risco de ser exterminada, né?*

A falta de encaminhamento sobre os resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis dentro do CC-MB e a falta de diálogo sobre o tema com o chefe do PARNA da Serra da Bocaina favoreceu um estado de insegurança por parte dos pescadores e aguçamento do conflito entre eles. Os pescadores acreditam que correm o risco de serem proibidos de exercer a atividade a qualquer momento. Durante as oficinas do diagnóstico da pesca em Trindade, alguns pescadores e familiares manifestaram receio de que o diagnóstico da pesca pudesse antecipar uma determinação de proibição da pesca em Trindade, pelo PARNA da Serra da Bocaina, no lugar de criar oportunidade para dialogarem com o Parque. Em uma das oficinas, o presidente da ABAT solicitou à Associação Cunhambebe que se fizesse uma reunião com os gestores das UCs de Paraty com a participação dos pescadores de Trindade para que pudessem falar sobre sua atividade e ouvir um posicionamento claro dos gestores sobre os resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis. Essa reunião ocorreu somente com os gestores e a Associação Cunhambebe, o que causou grande insatisfação aos representantes de Trindade.

O tema da pesca artesanal de Trindade somente entrou na pauta do CC-PNSB em reunião realizada em 29 de novembro de 2013[58]. Nessa reunião, pescadores de Trindade descreveram a pesca praticada por eles e sua importância em termos econômicos, culturais e ecológicos. O chefe do PARNA da

[58] Disponível em http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/Memoria_Reuni%C3%A3o_Ordinaria_CCPNSB_29novembro13_final.pdf. Acessado em 20 de abril de 2014.

Serra da Bocaina, nessa ocasião, acenou com a possibilidade de construção de termos de compromisso para regulamentar a pesca na comunidade.

6.6. DISCUSSÃO

Os Conselhos Consultivos de UCs são instrumentos legítimos de participação pública com estrutura e funcionamento regulamentados, que garantem a representação da sociedade civil, voz aos conselheiros, transparência nos processos e participação na tomada de decisões, ao menos *de juri*. É preciso reconhecer que os processos de participação se desenvolvem no longo prazo e são lentos (Bass *et al*. 1995, Hanna 1995, Stringer *et al*. 2006, Von Korff *et al*. 2010), e sendo os CC-MB e CC-PNSB criados há menos de uma década, é preciso levar essa condição em consideração na sua avaliação.

Por serem considerados Conselhos imaturos, vale lembrar que a participação, mesmo garantida por diplomas legais, tem suas armadilhas, como quando usada apenas como um recurso metodológico. Quando isso ocorre, as chances de manipulação das relações sociais, interesses ou resultados por *stakeholders* com mais poder aumentam (Enserinck *et al*. 2007, Charnoz 2009) e o exercício de participação corre o risco de ser usado para alcançar objetivos pré-definidos, vinculados a agendas próprias (Oakley 1991, Huitema *et al*. 2009). No caso dos CC-MB e CC-PNSB foi possível detectar algum tipo de manipulação de informação na redação das atas das reuniões, feitas por analista ambiental do ICMBio, no caso do CC-PNSB e secretária executiva, no caso do CC-MB, bem como na coordenação das reuniões.

Quando o exercício da participação é tratado como um processo, o contexto social, histórico e cultural de um grupo, comunidade ou organização torna-se um componente da interação de indivíduos com diferentes valores, visões de mundo e conhecimento (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Enserink *et al*. 2007, Von Korff *et al*. 2010, Boothe e Halseth 2011). Considerando os CC-MB e CC-

PNSB nessa perspectiva, ainda há muito que se conquistar no sentido de legitimar a voz dos grupos com menor poder, como no caso das comunidades tradicionais que habitam áreas de UCs e que trazem para essas arenas, valores e visões de mundo baseados em seu universo cultural, no caso de Trindade, a cultura caiçara.

Um dos entraves do exercício de participação é que geralmente eles são percebidos pelos cidadãos como processos fracassados, sem resultados, com a produção de resultados fracos, ou ainda terminando em conclusões que já estavam feitas antes de se dar a participação (Diduck e Sinclair 2004, Booth e Halseth 2012, Trimble *et al*. 2014). Quando isso ocorre, a participação se dá apenas para legitimar decisões já tomadas anteriormente ou para dar a aparência de consulta sem a verdadeira intenção de ação em prol de recomendações feitas pelos cidadãos (Rowe e Frewer 2000). Nesse aspecto, as ações não encaminhadas ou encaminhamentos não cumpridos no âmbito dos CC-MB e CC-PNSB podem gerar esse tipo de sentimento entre os conselheiros, como no caso da falta de encaminhamento dos resultados do PFMB-Práticas Sustentáveis.

Rowe e Frewer (2000) analisam diversos procedimentos de participação pública usados na Europa, entre eles as audiências públicas. Os autores fazem diversas críticas a esse procedimento que podem ser estendidas aos CC-MB e CC-PNSB. Assim como as audiências públicas, os Conselhos Consultivos são mecanismos baratos de participação que satisfazem exigências legais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). No entanto, eles podem conter e controlar a participação de grupos com interesses divergentes ao ICMBio. A autoridade do ICMBio aliada à natureza limitada de consulta do CC-MB e CC-PNSB, no mínimo, inibem o desenvolvimento de processos de decisão compartilhada entre ICMBio e conselheiros. Essa configuração desestimula o debate, incentiva disputas, fortalece conflitos e os resultados dessas arenas acabam por ter pouca influência política para grupos minoritários.

A participação dos conselheiros nas reuniões do CC-MB e CC-PNSB se dá pelo fornecimento de informações, consulta, debate e participação parcial na tomada de decisões. Segundo a *escada de participação cidadã de Arnstein* (Arnstein 1969), a participação que se dá nos Conselhos analisados caracteriza-se como informativa e por consulta. A participação com o fornecimento de informações é um passo fundamental para o desenvolvimento da participação efetiva e legítima que depende, entre outros fatores, que a comunicação se dê num fluxo bidirecional entre governo e conselheiros para garantir a interlocução entre os atores. É preciso diferenciar essa comunicação do simples fornecimento de informação ao público feita de forma superficial, o que desestimula o envolvimento dos participantes. No caso dos CC-MB e CC-PNSB, a apatia de alguns conselheiros durante as reuniões e o domínio da palavra pelo ICMBio são dois aspectos a se considerar e que restringem a comunicação entre os atores. A comunicação nos conselhos é hierárquica e unidirecional, ou seja, as coordenações de ambos os conselhos controlam o que é comunicado e como os debates são orientados.

A participação dos conselheiros na tomada de decisões é considerada parcial porque ela ocorre para determinados assuntos apenas, como temas ligados à estrutura das reuniões (e.g. local, data e pauta). No entanto, assuntos mais complexos como ações de fiscalização, ações ligadas às diretrizes de gestão de UCs ou os conflitos entre gestores de UCs e comunidades tradicionais não se desenvolvem como processos participativos de decisão.

Rowe e Frewer (2000) argumentam que o envolvimento em tomadas de decisões passa antes por um tipo de envolvimento em que visões, opiniões e demandas são ouvidas e incluídas como contribuições nos processos de participação. No caso das representações de Trindade e das comunidades tradicionais nos CC-MB e CC-PNSB acredito que é preciso mais escuta e maior consideração da coordenação dos Conselhos para incluírem as contribuições dessas representações no centro de discussão dos Conselhos. Na medida em que

a insatisfação dos conselheiros dá o tom de sua participação com reclamações, reivindicações e apatia, a chance dessas arenas serem percebidas como arenas de conflito, no lugar de oportunidade de colaboração e construção coletiva, apenas aumenta.

Peterson (2011) analisa a participação de usuários de recursos naturais no planejamento de ações de uma área marinha protegida no México e aponta que uma das formas de se manter grupos excluídos de processos participativos é tratar o tema de interesse desses grupos como estando em desacordo com as diretrizes de gestão da área protegida. Outra forma de excluir grupos da participação é pelo uso do poder do governo sobre decisões. Essas duas condições se aplicam à participação da comunidade de Trindade nos CC-MB e CC-PNSB no que se refere à pesca. No âmbito do CC-PNSB, esse tema não entrou na pauta das reuniões, até 2013, porque estava desalinhado com os objetivos da UC e prioridades de ação de sua administração. E no caso do diagnóstico de sustentabilidade da pesca de Trindade, as decisões sempre estiveram sob o poder do ICMBio.

Os mesmos fatores que favorecem a efetiva participação em processos de gestão e tomada de decisões podem também limitá-la como no caso do grau de confiança entre os *stakeholders* (Both e Halseth 2011). Ramirez (1999) argumenta que um grupo, indivíduo ou organização somente participa de fato de um processo a ponto de influenciá-lo se as pessoas estiverem empoderadas com conhecimento e habilidades para processar situações de cunho social e buscar soluções para os problemas. Isso significa que *stakeholders* em situações de discriminação e assimetria de poder necessitam de muito apoio para se sentirem capazes de participar (Arnstein 1969).

A participação pública ou social depende da redistribuição de poder aos cidadãos menos favorecidos ou marginalizados, caso contrário, a participação se constitui num “ritual vazio” (*empty ritual*) e frustrante, que dá aos que detêm o poder o argumento de que todos os envolvidos foram considerados, no entanto

apenas uma das partes se beneficia (Arnstein 1969). No caso dos CC-MB e CC-PNSB, é possível verificar o envolvimento dos conselheiros, mas também a necessidade de fortalecer sua participação para *de fato* influenciar decisões e ações do ICMBio e pressionar esse órgão para a delegação de poder aos conselheiros.

Considerando todos os desafios de participação efetiva nos CC-MB e CC-PNSB, indico que o acesso à informação e a capacitação dos conselheiros e coordenadores dos Conselhos pode ajudar a fortalecer o exercício de participação (Adger *et al*. 2005, Peterson 2011, Conti e Antunes 2012, Trimble *et al*. 2014). A demanda por capacitação, além de prevista nos estatutos dos Conselhos Consultivos de UCs, é apontada pelos conselheiros, principalmente nos temas de legislação ambiental e gestão participativa. A capacitação deve ser tratada como uma ferramenta para melhorar a qualidade de diálogo entre os atores, fortalecer as organizações locais e criar oportunidades de parcerias para ações de gestão das UCs.

6.7. CONCLUSÕES

Os CC-MB e CC-PNSB são uma conquista no campo da participação social, na gestão ambiental. Juntamente com as conquistas, somam-se inúmeras limitações reais de participação dos conselheiros, como na definição de pautas e tomada de decisões. O desenvolvimento da participação nos Conselhos pode seguir dois caminhos. O primeiro aponta para o aumento das assimetrias de poder entre ICMBio e representantes da pesca e comunidades tradicionais, caso o ICMBio mantenha posições de concentração de poder e centralização de decisões. O segundo caminho requer a abertura dos indivíduos que representam o ICMBIo no conselhos para distribuir poder, minimizar mecanismos de controle hierárquico e compartilhar a responsabilidade de deliberar sobre decisões com os conselheiros.

A busca por um processo participativo efetivo dentro dos CC-MB e CC-PNSB requer o respeito às regras de funcionamento dessas arenas, a construção de diálogo permanente entre conselheiros e gestores de UCs, a aceitação de valores divergentes entre os atores, a abertura para a construção de visões e interesses comuns, a busca por mecanismos de negociação de conflitos, a capacitação de conselheiros e gestores de UCs e a distribuição de poder com delegação de autoridade na tomada de decisão.

A garantia de espaço para a tomada de decisões pelos conselheiros no CC-MB e CC-PNSB pode realmente ajudar na construção de processos participativos efetivos com poder para influenciar a gestão das UCs. Este é um grande desafio de compartilhamento de poder para o ICMBio na mesma medida que é um desafio de empoderamento e compartilhamento de responsabilidades por parte das representações das comunidades tradicionais residentes em área do Mosaico Bocaina.

CAPÍTULO 7

FRAGMENTAÇÃO DE PROCESSOS NA GESTÃO DA PESCA ARTESANAL DE PARATY: UM DESAFIO DE ESCALA

A gestão da pesca artesanal de Paraty está fragmentada em diferentes processos liderados por organizações de jurisdições distintas, com áreas de atuação que vão do nível das comunidades de pescadores à Baía da Ilha Grande. Esses processos estão representados por: (i) Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, (ii) revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande, (iii) diagnóstico da pesca de Trindade, realizado no âmbito do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, (iv) termo de compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores de Tarituba, (v) revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e (vi) elaboração da Agenda 21 de Paraty (Figura 7.1). Cronologicamente, alguns desses processos se sobrepõem. A análise de escalas (sociopolítica e espacial), desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores, mostrou a complexidade que há neles.

Neste capítulo pretendo discutir alguns aspectos dessa fragmentação e indicar caminhos para o desenvolvimento de um sistema de gestão colaborativo e integrado da pesca artesanal de Paraty. Para isso, em primeiro lugar resgato a caracterização do sistema socioecológico da pesca de Paraty. Em segundo, aponto aspectos que descrevem a fragmentação no sistema de gestão da pesca e em terceiro, discuto possibilidades para o desenvolvimento de um sistema de gestão mais colaborativo e integrado do que o atual.

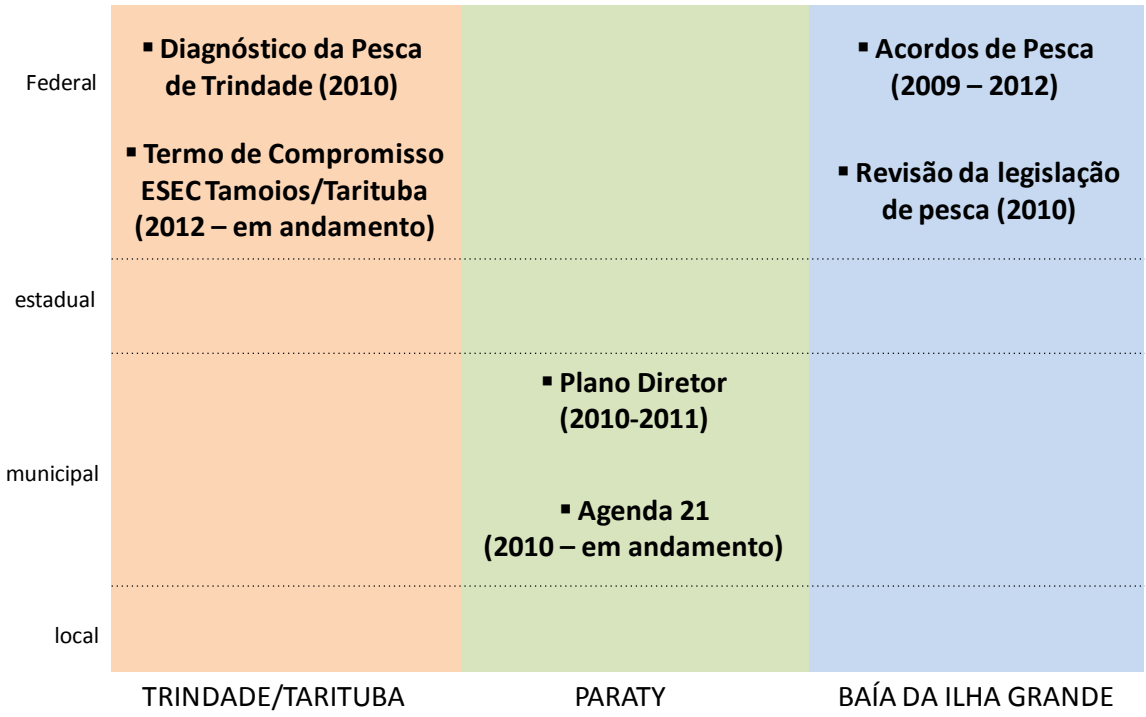


Figura 7.1. Processos de gestão que influenciam a pesca artesanal de Paraty. O eixo horizontal representa a área de atuação dos processos, do nível das comunidades (Trindade e Tarituba) à Baía da Ilha Grande. O eixo vertical representa a jurisdição das organizações que lideram os processos

7.1. O SISTEMA SOCIOECOLÓGICO DA PESCA ARTESANAL DE PARATY E SUAS ESCALAS

A pesca artesanal de Paraty pode ser tratada como um sistema socioecológico complexo (Berkes *et al*. 1998, Berkes 2006, Begossi *et al*. 2012), cuja complexidade está associada às características da pesca, ao sistema institucional que o rege e ao conjunto de indivíduos e organizações que interagem e influenciam, ou são influenciados, por políticas e ações de gestão de recursos pesqueiros e Unidades de Conservação.

A pesca artesanal de Paraty é diversa em relação às espécies capturadas, petrechos utilizados, áreas de pesca usadas (algumas no interior de Unidades de Conservação de proteção integral) e perfil socioeconômico e cultural dos pescadores (Capítulo 2).

O sistema institucional que define a gestão da pesca de Paraty tem como estrutura as legislações que regem a pesca, as Unidades de Conservação e as populações tradicionais, além dos espaços insitucionalizados, como os Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação, que representam arenas sociais de gestão da pesca (Capítulo 2).

Os *stakeholders* da pesca fazem parte do sistema socioecológico da pesca de Paraty e estão representados por indivíduos, grupos e organizações com diferentes jurisdições, do nível local, como no caso das associações comunitárias, ao nível federal, como as organizações do governo ligadas à pesca e à conservação ambiental. O escopo de ação desses *stakeholders* varia das comunidades de pescadores caiçaras de Paraty à Baía da Ilha Grande, bem como variam seus interesses e sua capacidade de influenciar processos de gestão que afetam a pesca artesanal de Paraty (Capítulo 3).

A complexidade do sistema socioecológico da pesca artesanal de Paraty tem relação direta com a multiplicidade de escalas que atuam sobre o sistema. A escala sociopolítica está relacionada à jurisdição de instituições e *stakeholders* que influenciam ou são influenciados pelos processos de gestão da pesca, do nível local ao federal. E a escala espacial representa a área de influênica de instituições, *stakeholders* e processos de gestão, desde o nível das comunidades até a Baía da Ilha Grande. As arenas sociais simbolizam a concretização da interação entre instituições, *stakeholders* e situações de ação, que representam problemas, conflitos e demandas relacionadas à pesca.

7.2. A FRAGMENTAÇÃO DA GESTÃO DA PESCA ARTESANAL DE PARATY

A fragmentação da gestão da pesca de Paraty pode ser descrita pelos seguintes aspectos:

(i) São vários os órgãos governamentais - MPA, IBAMA, ICMBio e FIPERJ - que têm autoridade sobre a gestão da pesca, mas não formulam políticas e ações

integradas, o que resulta em instituições concebidas principalmente no nível federal, mas que não se adequam no nível local onde a pesca ocorre.

(ii) Os processos de gestão que atuam sobre a pesca na região de Paraty não estão conectados (Figura 7.1). Muitas vezes esses processos têm objetivos comuns, agregam os mesmos *stakeholders* e se sobrepõem no tempo e na área de atuação, mas não há integração entre eles, em termos de concepção e execução.

(iii) A descontinuidade dos processos no tempo também representa um tipo de fragmentação no sistema de gestão da pesca, como no caso dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, a revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande e o PFMB- Práticas Sustentáveis no âmbito do Conselho do Mosaico Bocaina.

(iv) A inexistência de uma arena que congregue pescadores e outros *stakeholders* da pesca, que trate diretamente de problemas da pesca e que seja liderada por pescadores, inviabiliza o desenvolvimento de diálogos e negociações contínuas para tratar dos problemas locais de pesca em Paraty. Essa arena poderia estar representada pelo Conselho Muncipal de Pesca de Paraty, que embora institucionalizado, está inativo, ou um fórum de pesca ou ainda uma rede que congregasse os interessados em tratar desse tema.

Alguns dos reflexos dessa fragmentação são a não resolução dos problemas da pesca artesanal no nível local ou municipal (e.g. falta de licenças de pesca), a existência de conflitos entre governo e pescadores (e.g. gestores de UCs e comunidades de pescadores) e o descumprimento de regulamentações formais da pesca oriundas do nível federal (e.g. pesca de arrasto em áreas próximas à costa).

A fragmentação na gestão está fortemente relacionada aos tipos de arranjos institucionais de gestão que frequentemente não se ajustam às suas escalas de operação, com suas especificidades ecológicas, sociais e

institucionais, no nível local do sistema em questão (Brown 2003, Cash *et al*. 2006, Folke *et al*. 2007). Uma das causas desse fracasso se refere à forma como determinados fatores são articulados nos arranjos institucionais, como no caso dos processos ecológicos que são tratados como fatores contextuais na idealização de instituições e desta forma, não são componentes intrínsecos desses arranjos, situação esta que desencadeia o desajuste institucional em relação às características ecológicas do sistema gerenciado (Brown 2003, Folke *et al*. 2007). O mesmo ocorre com a dificuldade de criar arenas de gestão, capazes de integrar os diferentes interesses de *stakeholders*, diferentes visões de mundo e conhecimento sobre a pesca, com vistas a um objetivo comum, como a conservação ambiental e a melhoria de qualidade de vida, no nível das comunidades de pescadores.

7.3. DA FRAGMENTAÇÃO À INTEGRAÇÃO DE PROCESSOS DE GESTÃO

A gestão da pesca artesanal deve se consolidar no nível local onde estão os pescadores, mas como os problemas da pesca permeiam ligações que acontecem em diferentes escalas de um sistema complexo, é preciso que haja conexões entre o nível local e níveis superiores (Berkes 2006).

Quando se analisa a dinâmica de múltiplas escalas sobre a gestão de recursos naturais de uso comum, é preciso pensar nas influências de um determinado nível de uma escala sobre os demais, acima e abaixo dele (Cash e Moser 2000, Gibson *et al*. 2000, Cash *et al*. 2006). Por exemplo, mudanças que ocorrem numa amplitude de área maior estão relacionadas a um conjunto de processos locais e vice-versa, os processos locais são influenciados por um conjunto de processos que ocorrem em níveis superiores dessa escala[59].

[59] Cash e colaboradores (2006) usam como exemplo parte do ciclo do dióxido de carbono (CO_2). Numa floresta, a decomposição vegetal é regulada por processos celulares complexos que liberam CO_2 na atmosfera. Uma vez liberado, as moléculas de CO_2 se fundem a uma massa uniforme de gases no nível global que afeta o efeito estufa de todo o planeta, desde o nível local ao global.

No caso de Paraty, a atividade de pesca das comunidades caiçaras é influenciada por fatores ecológicos, socioeconômicos e institucionais que estão ligados a diferentes níveis de mais de uma escala. Por exemplo, a pesca é influenciada por questões ecológicas de diversas amplitudes, desde o nível dos *habitats* de determinadas populações de peixes até dinâmicas ecológicas das comunidades marinhas associadas a áreas mais amplas, ou mesmo por fatores climáticos regionais. Esses fenômenos que permeiam vários níveis da escala ecológica podem ter influência um sobre o outro, bem como podem influenciar a decisão do pescador em mais de um nível numa escala espacial, desde o pescador de linha em um costão de Trindade até pescadores de camarão na Baía de Paraty. O mesmo vale para as instituições. A pesca é simultaneamente influenciada por políticas formuladas em Brasília e por instituições locais formadas por regras que estão ligadas ao tecido sociocultural do qual fazem parte os pescadores, e ambas influenciam a pesca no nível local.

Um caminho para lidar com essa complexidade é a produção de políticas e legislações flexíveis que incorporem aspectos da realidade local da pesca, como o conhecimento local, e mecanismos participativos que incluam o pescador na tomada de decisões (Berkes 2002, Young 2002, Brown 2003, Cash *et al*. 2006). Esse é um grande desafio no Brasil, onde apesar de haver mecanismos de participação social instituídos no nível federal, há pouca conexão entre eles e o nível local da pesca (Silva *et al*. 2013).

A gestão da pesca no Brasil é caracterizada por um modelo centralizador e tecnocrático de gestão, que está longe de se parecer com algo que remeta à integração de instituições, *stakeholders* e processos (Rebouças *et al*. 2006). Segundo Rebouças e colaboradores (2006) é preciso que o governo faça uma reforma paradigmática na política de pesca no Brasil, a fim de transformar o modelo político de gestão que ainda é marcado pela lógica desenvolvimentista da economia e da tecnologia. Não há uma fórmula exata para transformar a gestão da pesca no Brasil, mas há espaços de manobra para recriar sistemas de gestão

locais que funcionem de forma integrada à realidade socioambiental da pesca artesanal e que garantam a participação dos usuários de recursos pesqueiros no planejamento de ações e em sua implementação, como no caso das Agendas 21 locais (Rebouças *et al*. 2006). Esses espaços de manobra devem proporcionar o envolvimento dos *stakeholders* em articulações transescalares capazes de lidar com a complexidade da gestão no nível local da pesca artesanal.

Cash e Moser (2000), Hauck e Sowman (2001), Berkes (2002), Brown (2003), Pinkerton (2003), Berkes (2006), Cash *et al*. (2006), Folke *et al*. (2007) apontam o desenvolvimento da conexão entre escalas e níveis das escalas como um meio para melhorar a gestão de recursos comuns. Esses autores apontam a adoção de princípios da cogestão e cogestão adaptativa e o desenvolvimento de organizações-ponte como recursos facilitadores para a interação entre *stakeholders*, instituições, conhecimento e processos de gestão. As redes de trabalho (*social networks*) também são um recurso promissor para alavancar processos de cogestão e conectar pessoas e instituições, em parte porque favorecem a comunicação e troca de conhecimentos e não são arenas dominadas por hierarquias e assimetrias de poder (Olsson *et al.* 2007, Armitage *et al.* 2009, Bustamante e Vanzella-Khouri 2011).

Com base nos resultados apresentados ao longo dos capítulos desta tese, indicarei alguns caminhos que podem favorecer a integração dos processos de gestão da pesca artesanal de Paraty. A Figura 7.2 apresenta uma síntese para o caminho de uma gestão mais integradora para a pesca artesanal de Paraty.

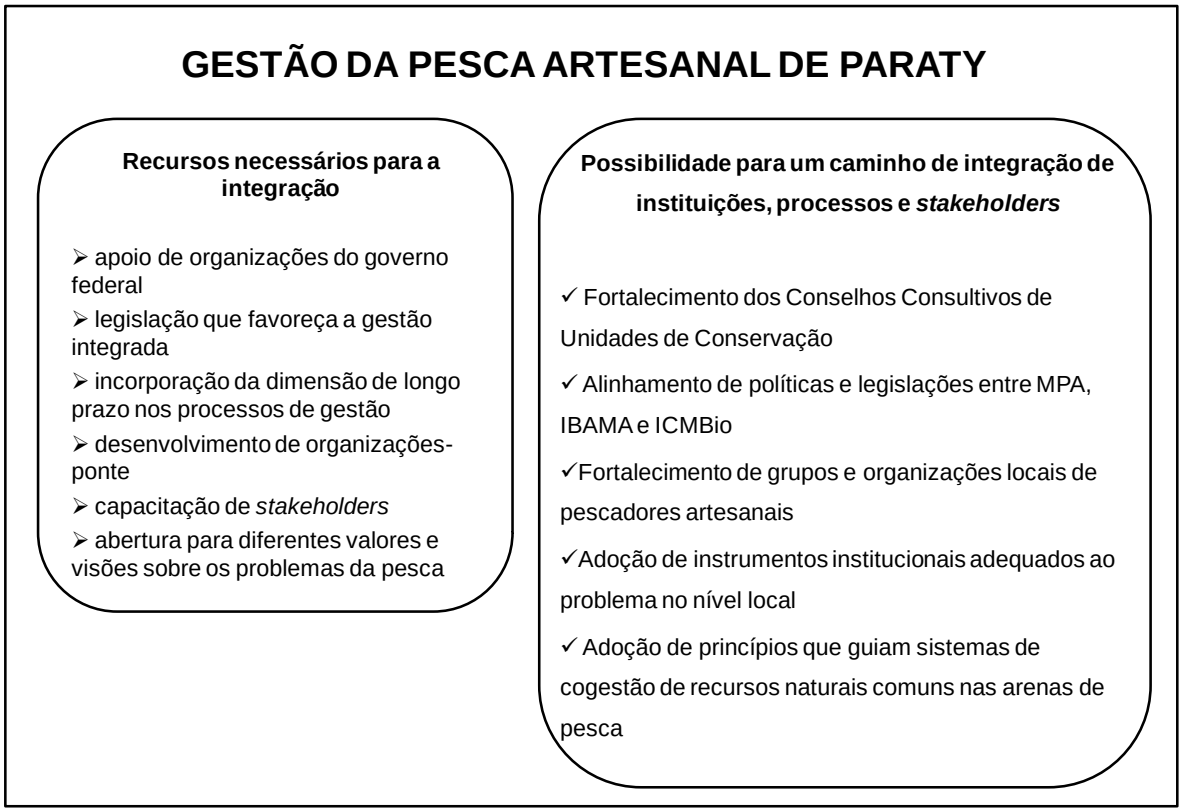


Figura 7.2. Caminho de construção para um sistema de gestão integrado da pesca artesanal de Paraty considerando as possibilidades de ação e recursos necessários para a integração.

7.3.1. Fortalecimento dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação

O fortalecimento dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação que atuam em Paraty é uma estratégia que pode auxiliar na integração da gestão da pesca porque eles representam uma arena onde os problemas da pesca são levantados, pescadores estão representados e há mecanismos de participação instituídos, embora sejam somente para consulta. Essa pode ser uma importante arena para desenvolver parcerias entre pescadores e seus representantes, governo e outros *stakeholders*, como universidades e ONGs para a resolução de problemas da pesca.

O desafio atual de representantes da pesca nos Conselhos estudados nesta tese (do PARNA da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina) é diminuir a

controle do ICMBio sobre o funcionamento dessa arena e internalizar o tema da pesca como prioridade de pauta nos Conselhos. Para isso, pescadores, lideranças comunitárias, Colônia de Pescadores de Paraty e outros grupos que defendem os interesses dos pescadores precisam se fortalecer por meio de parcerias, redes de trabalho, acesso à informação e capacitação.

Pinkerton (2007) aponta que a falta de cooperação de agências governamentais, que centralizam o poder em comitês com poder restrito à consulta, contribui para impossibilitar a construção de sistemas de cogestão que integrem diversos *stakeholders* e processos de diferentes jurisdições. Esse problema de cooperação pode ser equacionado pelo (i) uso de facilitadores independentes em reuniões de tomada de decisões e em casos de resolução de conflitos e o (ii) enfoque dos objetivos de gestão em temas abrangentes e de interesse comum, como a conservação ambiental.

Além da falta de cooperação, Pinkerton (2007) aponta a fragmentação de interesses e valores, de responsabilidades e autoridades e de informação e conhecimento como sendo também tendências de comportamento de organizações governamentais que dificultam o desenvolvimento de processos de gestão colaborativos e integrados. Esses aspectos devem ser levados em consideração na avaliação da coordenação do ICMBio nos Conselhos Consultivos que atuam em Paraty.

7.3.2. Alinhamento de políticas e legislações entre MPA, IBAMA e ICMBio

No Brasil, é consenso entre um número expressivo de pesquisadores de que o modelo atual de gestão da pesca por organizações do governo está ultrapassado por ainda se pautar prioritariamente em modelos centralizadores e segmentados, baseados em variáveis econômicas e tecnológicas, com ênfase na lógica de produção de larga escala da pesca industrial (Rebouças *et al*. 2006). Rebouças e colaboradores (2006) argumentam que a posição periférica de

questões socioambientais em programas governamentais e a alta rotatividade de técnicos e gestores nas esferas governamentais prejudicam o estabelecimento de sistemas de gestão integrados e participativos para a pesca artesanal. Pinkerton (2007), num paralelo feito com exemplos do Canadá, aponta que esse modelo é caro, frustrante para os usuários de recursos pesqueiros e improdutivo, em termos de sustentabilidade.

No Brasil, a gestão da pesca está representada pelo MPA e IBAMA. O ICMBio que tem jurisdição sobre a pesca em Unidades de Conservação têm suas políticas, diretrizes e ações baseadas em ideais conservacionistas (Diegues 1996), formalizados no SNUC, que desvincula o homem do ambiente natural em parte de seu texto e proíbe a permanência de populações tradicionais em Unidades de Conservação de proteção integral.

Em Paraty, além da influência dessa conjuntura do nível federal, os conflitos existentes entre essas organizações do governo e usuários de recursos pesqueiros no nível das comunidades de pescadores e a falta de comunicação entre organizações comunitárias de representação de pescadores e MPA contribuem para a fragmentação da gestão da pesca artesanal.

Young (2002) diz que a necessidade por integração de instituições nasce no nível da ação, onde a pesca é realizada e que a separação institucional entre organizações federais não as protege da demanda por integração, mas faz aumentar a necessidade de transferência de autoridade e poder a níveis jurisdicionais inferiores, o que evoca o Princípio da Subsidiaridade.

O desafio de integração entre IBAMA e MPA na gestão da pesca está institucionalizado no Decreto Federal nº 6.981, de 13 de outubro de 2009 que dispõe sobre a “atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros” (Brasil 2009b). Este diploma legal institucionaliza um sistema de gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros que deve subsidiar a elaboração e implementação das normas, critérios, padrões e medidas

de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, pelos dois Ministérios, da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, sendo este último representado pelo IBAMA. No entanto, essa legislação não prevê arranjos institucionais que favoreçam as conexões verticais entre o nível federal e o local.

A complexidade e a diversidade de ecossistemas marinhos demandam das organizações do nível federal, a capacidade de delegar poder para *stakeholders* que atuam em níveis inferiores com menos burocracia, mais agilidade para resolver problemas e maior capacidade para inovar nos mecanismos de gestão (Pinkerton 2007). Em Paraty, a FIPERJ tem o potencial para atuar dessa forma. No entanto, para essa delegação, é preciso que haja espaços formalmente institucionalizados em níveis intermediários de jurisdição, que conectem a gestão federal da pesca ao nível regional e local. Cabe às agências governamentais o apoio (inclusive financeiro) para a criação desses espaços, com a agregação de múltiplos *stakeholders*. O sucesso de gestão de órgãos governamentais federais está relacionado ao seu trabalho junto aos *stakeholders* da pesca, no nível local, em um processo continuado de longo prazo, que permita a inovação institucional e flexibilize o papel das agências federais.

7.3.3. Fortalecimento de grupos e organizações locais de pescadores artesanais

Quando *stakeholders* do nível local estão empoderados, eles se tornam mais hábeis para estabelecer interações com *stakeholders* dos níveis acima do local, incluindo o governo (Olsson *et al*. 2007, Zurba *et al*. 2012). O estabelecimento de parcerias e redes de trabalho contribui para o empoderamento de pescadores e seus representantes (Olsson *et al*. 2004, Adger *et al*. 2005, Almudi e Berkes 2013). Esta condição favorece a resolução de problemas específicos sobre o uso de recursos, cuja demanda nasce no nível local, mas articula-se verticalmente com outros níveis institucionais e jurisdicionais (Olsson *et al*. 2007). Esse processo é iterativo e alimentado pela resolução de novos

problemas, fortalecimento institucional por meio do desenvolvimento de parcerias entre usuários de recursos e governo e a incorporação do conhecimento produzido sobre o sistema socioecológico ao sistema de gestão (Olsson *et al*. 2007, Zurba *et al*. 2012).

Conforme concluído no Capítulo 3, em Paraty é preciso bastante investimento no fortalecimento de lideranças e organizações locais bem como no desenvolvimento de parcerias e organizações-ponte para que esses atores ganhem autonomia e capacidade para se articular com *stakeholders* de níveis de jurisdição acima do local.

7.3.4. Adoção de instrumentos institucionais adequados ao problema no nível local

A aplicação de legislações que não se ajustam às necessidades locais ou não funcionam para resolver problemas específicos no nível local configura-se como um desajuste institucional no sistema de gestão de recursos comuns. A incongruência entre a proibição do uso direto de recursos naturais em Unidades de Conservação de proteção integral e a existência de populações tradicionais que já residiam no interior dessas áreas antes de sua criação dispara um problema de gestão que envolve, entre outras, questões de escala.

Para solucionar esse desajuste, uma alternativa é a adoção de instituições que sejam projetadas para resolver problemas no nível local. No caso das Unidades de Conservação, os Termos de Compromisso funcionam, com ressalvas, como um mecanismo para resolver questões específicas sobre o uso de recursos naturais por populações tradicionais. Sem desconsiderar as limitações desse instrumento quanto à garantia do contrato ao longo do tempo e a autonomia dos usuários de recursos sobre a decisão de continuidade desse contrato, os Termos de Compromisso criam uma via de gestão entre o nível local e federal,

aproximando usuários de recursos e ICMBio na construção conjunta de um acordo formal para o uso de recursos no interior de Unidades de Conservação.

7.3.5. Adoção de princípios que guiam sistemas de cogestão de recursos naturais comuns

A cogestão é uma estratégia promissora para melhorar o entendimento de problemas complexos, podendo ser concebida como um processo de longo prazo que busca soluções para sistemas mutliescalares (Brown 2003, Pinkerton 2003, Carlsson e Berkes 2005, Berkes 2006, 2007, Cash *et al*. 2006, Young 2006, Olsson *et al*. 2007, Zurba *et al*. 2012).

A abordagem de cogestão internaliza princípios que são promissores à integração de processos de gestão multiescalares, como a interação de diversos *stakeholders* (Borrini-Feyerabend *et al*. 2004, Berkes 2006, Pinkerton 2007), o desenvolvimento de parcerias e organizações-ponte (Berkes 2006, Olsson *et al*. 2007, Zurba *et al*. 2012), a cogestão como processo de longo prazo (Pinkerton 2003, Carlsson e Berkes 2005), a descentralização de autoridade com o compartilhamento de poder e responsabilidade (Jentoft 2003, 2007, Pinkerton 2003), a congregação de diferentes valores e tipos de conhecimento (Berkes 1999), entre outros.

O baixo nível de interação entre organizações do governo federal responsáveis pela gestão ambiental e as comunidades de pescadores é um problema em Paraty (Trimble *et al*. 2014). Dado que o cerne da abordagem da cogestão é criar arenas de negociação entre governo e usuários de recursos naturais, e que a literatura está bem representada por casos que evidenciam a contribuição dessa abordagem para a gestão de sistemas socioecológicos complexos, a incorporação dos princípios de cogestão às arenas de pesca em Paraty é uma orientação para todos os *stakeholders* que lideram essas arenas. Essa recomendação necessita do apoio do governo, que é fundamental para o

seu sucesso (Pomeroy e Berkes 1997, Hauck e Sowman 2001, Pinkerton 2003, 2007, Pomeroy *et al*. 2011), bem como de ações de capacitação sobre temas de cogestão (Olsson *et al.* 2007, Almudi e Berkes 2013).

Brown (2003) salienta que a adoção de princípios de cogestão adaptativa em Unidades de Conservação é um desafio que não deve ser menosprezado devido ao histórico de criação e às instituições que regem essas áreas, as quais têm raízes profundas nas abordagens conservacionistas mais clássicas que excluem o homem da natureza. Portanto, cabe aos *stakeholder*s do governo assumir uma posição de abertura e pró-ação em relação à introdução da abordagem da cogestão aos processos de gestão da pesca artesanal de Paraty. A adoção dos princípios de cogestão não é uma garantia de solução dos problemas de escala na gestão da pesca artesanal, mas é uma oportunidade para tratar desses problemas numa perspectiva colaborativa de longo prazo.

Qualquer das possibilidades acima descritas requer o apoio do governo, a produção de legislação que favoreça modelos de gestão integrada e participativa, a capacitação dos *stakeholders*, o fortalecimento de organizações locais, o desenvolvimento de organizações-ponte, a incorporação da dimensão de longo prazo nos processos de gestão e o respeito aos diferentes valores e visões dos *stakeholders* sobre a gestão da pesca em Paraty.

Em suma, na gestão de recursos comuns, como a pesca artesanal, não há uma solução exata, absoluta e final para a questão do melhor desenho institucional que atenda as necessidades locais dos usuários e respeite as diretrizes de gestão do governo federal. No entanto, a literatura é vasta ao mostrar que os sistemas institucionais devem funcionar buscando soluções e criando instituições adequadas ao nível da ação, onde a pesca é realizada. Sistemas integrados de cogestão de recursos comuns ou ecossistêmicos devem ter flexibilidade organizacional para atuar nas interações transescalares (Olsson *et al*. 2007). Embora pouco se saiba sobre os mecanismos das interações escalares, o acúmulo de experiências em gestão permite afirmar que os sistemas de gestão

que operam conscientemente os problemas de escala são mais bem sucedidos para avaliar os problemas de gestão e encontrar soluções mais adequadas em termos políticos e ecológicos (Cash *et al*. 2006). Essa imagem pode servir como um guia para os *stakeholders* da pesca de Paraty que esperam por uma gestão mais integrada e participativa.

No caso de Paraty, cidadãos, pescadores e organizações da sociedade civil precisam pressionar os gestores do governo para criar e garantir arenas de diálogo, negociação e tomada de decisão para tratar dos problemas da pesca. Eu me refiro a arenas participativas com poder deliberativo, que integrem a gestão da pesca com propósitos de conservação ambiental e melhoria de qualidade de vida dos pescadores.

CONCLUSÕES FINAIS

Neste estudo analisei o sistema institucional da pesca artesanal de Paraty com enfoque nos instrumentos de gestão, instituições, *stakeholders*, condições para o desenvolvimento de sistemas de cogestão da pesca e aspectos sobre a participação pública em Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação (UCs).

Ao iniciar a pesquisa, eu pretendia elaborar um retrato institucional da pesca artesanal de Paraty com base nas dinâmicas de interação entre instituições, *stakeholders* da pesca e processos de gestão, considerando duas escalas: a espacial e a sociopolítica. Este objetivo foi alcançado ao longo dos capítulos juntamente com a identificação e discussão de aspectos importantes para o desenvolvimento de sistemas de gestão participativos, colaborativos e integrados.

O objetivo descrito na Introdução desta tese foi cumprido e as perguntas norteadoras foram respondidas. No Capítulo 2 o conjunto de instituições relativas à pesca, Unidades de Conservação e populações tradicionais que influenciam a atividade de pesca artesanal praticada em Paraty foi descrito e relacionado com a realidade local da pesca de Paraty. No Capítulo 3 foram analisadas as conexões entre os *stakeholders* da pesca e como essas conexões podem se desenvolver para uma gestão mais colaborativa. As parcerias e lideranças foram salientadas e as relações de poder que influenciam os processos de gestão da pesca em Paraty foram discutidas. Os Capítulos 4 e 5 aprofundaram a análise da proposição dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (AP-BIG) em Paraty com discussões sobre seu histórico de origem, importância da análise temporal na construção de processos de gestão e lições sobre os acertos e erros da etapa de pré-implementação dos AP-BIG, com base em critérios de sucesso de sistemas de cogestão. No Capítulo 6, a problemática da participação pública foi detalhadamente discutida para a participação da comunidade de Trindade, através de seus representantes, nos Conselhos Consultivos do Parque Nacional da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina. Finalmente, no Capítulo 7 apresentei aspectos

que caracterizam a fragmentação do sistema de gestão da pesca artesanal de Paraty além de apontar possíveis caminhos para o desenvolvimento de um sistema mais colaborativo e integrado de gestão, que valorize a construção de soluções de longo prazo, no nível local, onde pesca é praticada pelos pescadores caiçaras.

Em linhas gerais, os resultados desta tese apontam para um sistema de gestão centralizado em organizações do governo federal, fragmentado em políticas, diretrizes e ações do Ministério da Pesca e Aquicultura, IBAMA e ICMBio, sem a existência de um espaço institucionalizado no nível local ou municipal, coordenado por representações do setor da pesca que conectem com o governo. A seguir pontuo as principais conclusões desta pesquisa.

1. De forma geral, considerando todo o sistema institucional da pesca artesanal de Paraty, analisado ao longo dos capítulos desta tese, os aspectos que sinalizam para uma possibilidade de gestão colaborativa da pesca artesanal de Paraty ainda são imaturos e frágeis. Considero como possibilidades de gestão colaborativa o processo dos Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, o qual foi interrompido em 2012, e os processos que ocorrem no âmbito dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e do Mosaico Bocaina. Portanto, os únicos indícios de gestão colaborativa que têm alguma ligação com a pesca estão ligados à jurisdição do ICMBio. Os dois principais órgãos de gestão da pesca no nível federal – MPA e IBAMA – estão desconectados no nível local, onde ocorre a ação. As legislações oriundas dessas organizações são determinadas no nível federal, fiscalizadas pelo IBAMA, mas não há atualmente nenhum processo de diálogo entre usuários de recursos pesqueiros e esses órgãos, numa proposta de gestão dos problemas no nível local ou regional da Baía da Ilha Grande. No caso do ICMBio, este ainda atua de forma segmentada em relação ao MPA e IBAMA, com o argumento de que sua autoridade lhe dá a autonomia de gestão da pesca em áreas marinhas ocupadas por Unidades de Conservação.

Os processos jovens de cogestão são caracterizados pela centralização com intervenções *top-down* do governo, pouco ou nenhum compartilhamento de poder, fixação em problemas e conflitos do passado, falta de conexão com instituições informais, pouca confiança e respeito entre os *stakeholders*, redes sociais de trabalho pouco desenvolvidas, conexões verticais fracas, uso apenas do conhecimento técnico e científico para a tomada de decisões, pouca ou nenhuma abertura para a inovação e falta de atenção aos processos de avaliação e aprendizagem (Berkes *et al*. 2007). Considerando essa caracterização, é importante frisar que os Conselhos Consultivos são espaços potenciais para a cogestão de assuntos relacionados às Unidades de Conservação de Paraty, incluindo a pesca, mas que apresentam enormes desafios de desenvolvimento, dependentes de diversos fatores, principalmente da mudança de atitude centralizadora do ICMBio e da necessidade de capacitação e empoderamento de lideranças e organizações locais que representam os interesses da pesca artesanal de Paraty.

2. O tema da pesca artesanal ainda é marginal ou apenas tangencial às pautas e ações da gestão ambiental em Paraty. Essa condição está ligada a alguns fatores que foram discutidos na tese, mas há dois deles que estão relacionados e que determinam em grande parte a posição ocupada pela pesca artesanal nas arenas de gestão. O primeiro deles se refere à falta de garantia do direito de acesso e uso de recursos marinhos em áreas marinhas de UCs por pescadores caiçaras. Para esses pescadores, as áreas estabelecidas como UCs se sobrepõem a seus territórios de pesca, considerados por eles como territórios históricos mantidos pelas comunidades há gerações. O outro fator é potencializado pelo primeiro e está ligado à falta de poder e capacidade de articulação das organizações que representam os pescadores artesanais do município e região. Há ainda outro aspecto que agrava essa condição e que está ligado à inexistência de arranjos institucionais nos níveis intermediários de jurisdição (estadual, regional e

municipal) que conectem pescadores e problemáticas locais da pesca às instituições federais. Essa conjuntura potencializa os conflitos entre pescadores e organizações do governo federal relacionadas com a gestão da pesca, diminui a confiança entre eles e dificulta a formação de conexões verticais na gestão da pesca, desafiando a resolução de problemas no nível local.

3. A centralização das políticas e diretrizes de ação para a gestão da pesca artesanal no nível federal do governo é um dilema para a construção de processos de gestão colaborativa em Paraty. As organizações do governo federal (MPA, IBAMA e ICMBio) podem mudar a maneira atual de trabalhar com os *stakeholders* no nível local, onde estão os problemas da pesca? Se sim, o que é necessário para essa mudança? E como romper a dinâmica de gestão centralizadora, *top-down* e fragmentada do MPA e IBAMA, no sentido de criar instituições mais próximas do pescador?. Pinkerton (2007) enumera uma lista de ações e condições necessárias para a mudança de atitude de agências do governo que agem de forma centralizadora e segmentada para uma atitude de cooperação na construção de processos de cogestão de longo prazo. Inspirada nessas ações e condições eu aponto algumas que se ajustam à realidade de Paraty. O MPA, IBAMA e ICMBio precisam adotar comportamentos que favoreçam a construção da cogestão, como: (i) enfatizar objetivos de gestão pautados em interesses comuns como a conservação ambiental e melhoria de qualidade de vida; (ii) desenvolver mecanismos para se tornarem organizações mais flexíveis no cumprimento de seus objetivos; (iii) promover a cooperação entre diferentes *stakeholders* da pesca; (iv) criar formas de compensação para iniciativas de experimentação e inovação da gestão da pesca além de suas jurisdições; (v) incorporar processos de avaliação e aprendizagem de suas ações, (vi) contratar facilitadores independentes para auxiliar no gerenciamento de conflitos, (vii) criar mecanismos para ouvir os diferentes pontos de vista dos *stakeholders* sobre os problemas da pesca, a fim de buscar um entendimento compartilhado que integre

diferentes valores, conhecimentos e interpretações, (viii) criar benefícios para que técnicos do governo permaneçam em suas funções por períodos de longo prazo com atuação local nas comunidades de pescadores e (ix) incluir o parâmetro de longo prazo aos programas e projetos do governo voltados para a gestão colaborativa.

Outra ideia importante e que se repete na literatura de cogestão se refere ao Princípio da Subsidiaridade, como um recurso orientador para idealizar arranjos institucionais e operacionalizar processos de gestão que garantam a tomada de decisões no nível próximo à ação, onde a pesca é realizada, com a garantia de estrutura e recursos para que os *stakeholders* possam de fato se envolver e assumir a autoridade e a responsabilidade sobre decisões tomadas nesse nível. No sistema de gestão da pesca artesanal, as organizações federais do governo com jurisdição sobre Paraty devem se preocupar não apenas sobre qual nível de decisão é o mais adequado para resultados efetivos de gestão, mas como se dão as relações verticais numa escala sociopolítica. A complexidade da gestão de sistemas multiescalares também deve ser considerada um desafio de gestão para as organizações do governo, às quais devem internalizar essa problemática em suas políticas, diretrizes de ação e planejamentos. O apoio do governo ao desenvolvimento de processos ou arranjos institucionais locais ou regionais para a gestão da pesca é um passo importante no caminho para uma nova gestão da pesca artesanal de Paraty.

4. A ausência de um espaço específico diretamente ligado à gestão da pesca artesanal de Paraty, que tenha autonomia em relação aos órgãos do governo federal, responsáveis pela gestão da pesca, enfraquece as possibilidades de articulação entre os *stakeholders* que buscam solucionar problemas locais. Para que esse espaço seja construído é preciso fortalecer lideranças, grupos e organizações locais alinhadas aos interesses dos pescadores artesanais. Destaco aqui quatro *stakeholders* que podem contribuir para esse processo: o Vereador da

Pesca Artesanal de Paraty, a FIPERJ, o grupo de pesquisa CGCommons da UNICAMP e o grupo da SOLTEC/UFRJ. Os dois primeiros podem atuar na mobilização dos pescadores e na interlocução entre eles e organizações do governo federal. O grupo CGCommons e SOLTEC/UFRJ têm grande capacidade para desenvolver junto aos pescadores, ações de capacitação e desenvolvimento institucional. Esses quatro atores podem contribuir também na facilitação do acesso à informação ao pescador e construção de soluções para os problemas da pesca em articulação com ICMBio, IBAMA e MPA.

5. Eu reafirmo o argumento de Abirached (2011) de que o Conselho do Mosaico Bocaina constitui um espaço importante em Paraty para o diálogo entre organizações do governo de diversas jurisdições com as populações tradicionais que vivem no interior ou no entorno de UCs do Mosaico sobre temas socioambientais de interesse dessas populações, o que inclui a pesca artesanal. Mesmo considerando todos os problemas de deliberação e assimetrias de poder deste Conselho, discutidos no Capítulo 6, considero essa arena fundamental para congregar gestores de UCs e representantes das comunidades tradicionais de Paraty.

O estatuto do Conselho do Mosaico Bocaina garante o gerenciamento de questões socioambientais, o encaminhamento de demandas de populações tradicionais que residem em UCs do Mosaico ou no seu entorno e a integração de processos de gestão que afetam as UCs que compõem o Mosaico. Além disso, o Conselho do Mosaico Bocaina se destaca regionalmente por ser uma arena de gestão bem representada por *stakeholders* do governo e sociedade civil.

Na ausência de um espaço institucionalizado específico para tratar dos problemas da pesca artesanal, o Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina representa uma arena capaz de trazer à luz a necessidade de se discutir e criar mecanismos de resolução de problemas da pesca no nível local, em áreas ocupadas por UCs. O fato do Conselho do Mosaico Bocaina congregar diversos

órgãos governamentais e organizações da sociedade civil e contar com uma presença expressiva de populações tradicionais em seu território faz desse Conselho:

> *(...) o fórum mais adequado com o potencial de trabalhar a gestão de conflitos entre UCs e populações tradicionais, integrar a gestão do território e articular a concretização dos direitos territoriais das populações tradicionais.*
>
> (Abirached 2011:6)

O Conselho do Mosaico Bocaina tem uma estrutura de representação capaz de ir além da integração dos processos que ocorrem nos Conselhos das UCs que compõem o Mosaico. Ele pode organizar a estrutura necessária para um sistema de integração de informações territoriais de diversos instrumentos de gestão, como o Plano Diretor de Paraty e a Agenda 21 de Paraty, de articulação entre políticas de diferentes organizações governamentais (MPA e ICMBio) e interação entre atores e instituições influenciados por diferentes escalas. Para que isso ocorra é preciso que o ICMBio rompa com a cultura institucional de atuação individual e assuma a atitude de mediador de interesses políticos distintos, na busca por interesses convergentes de conservação ambiental e garantia dos direitos de populações tradicionais (Abirached 2011).

Este estudo mostrou que embora o Conselho do Mosaico Bocaina execute ações para desenvolver a participação dos conselheiros (e.g. Encontro de Unidades de Conservação e Populações Tradicionais do Mosaico Bocaina), na prática, essa participação ainda é imatura e muito controlada pelos gestores do ICMBio. O desenvolvimento da participação de conselheiros e gestores do ICMBio depende de inúmeros fatores, mas principalmente da capacitação de gestores e conselheiros, da abertura do ICMBio para a participação dos conselheiros na tomada de decisões de gestão do Mosaico e da distribuição do poder do ICMBio para os grupos mais fracos e atingidos pela implementação de Unidades de Conservação, como as organizações que representam os interesses de pescadores das comunidades caiçaras de Paraty.

6. Entre os anos de 2010 e 2012 não houve envolvimento e comprometimento da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty nos processos de gestão relacionados à pesca artesanal, de acordo com minhas observações de campo e depoimentos de pescadores, Colônia de Pescadores de Paraty e gestores do ICMBio. A falta de envolvimento e comprometimento exime essa Secretaria da responsabilidade de articular com os demais órgãos do governo para tratar de problemas da pesca que ocorrem no nível do município, o que é agravado pela desativação do Conselho Municipal de Pesca de Paraty desde 2009.

7. Há lideranças locais importantes na pesca artesanal de Paraty, representadas por pescadores, por lideranças do Fórum de Populações Tradicionais e por um vereador de Paraty. Apesar da atuação dessas lideranças em diversas arenas da pesca, há uma forte dependência sobre a atuação do vereador na defesa dos interesses dos pescadores artesanais, o que torna a situação vulnerável, dependente dos interesses políticos do vereador, pouco representada por lideranças de pescadores caiçaras. Esse contexto alerta para a necessidade de formação e fortalecimento de lideranças de organizações locais, que incluem organizações de base comunitária, Colônia de Pescadores de Paraty e organizações não governamentais (ONGs) que atuam alinhadas aos interesses da pesca artesanal ou das populações tradicionais da região.

Nesse sentido, vale ressaltar que as ONGs que atuam em Paraty são de pequeno porte e nenhuma delas desenvolve ações diretamente relacionadas à pesca, portanto há um nicho livre de trabalho para ONGs de pequeno, médio e grande porte nessa área, que poderiam contribuir muito para os processos de gestão da pesca, capacitação de *stakeholders* e formação de redes de trabalho. Conforme discutido em diversos capítulos desta tese, no sistema de gestão da pesca artesanal de Paraty há a necessidade de desenvolvimento de organizações-ponte capazes de formar uma rede de trabalho consistente para a

construção de um sistema de gestão da pesca mais colaborativo, participativo e integrado.

8. O exercício da participação social em arenas de pesca necessita caminhar junto com a distribuição de poder pelas lideranças do governo, delegação de autoridade, acesso à informação, transparência nos processos, compartilhamento de responsabilidades entre governo e usuários de recursos pesqueiros, desenvolvimento de mecanismos de negociação e resolução de conflitos, capacitação de gestores e pescadores, construção de visões comuns sobre os problemas da pesca, mudança de atitude de pescadores do discurso reivindicatório para o diálogo e negociação, e criação de mecanismos de avaliação de processos participativos. Esses são requisitos obrigatórios para que o exercício de participação seja um processo efetivo no longo prazo.

9. Os gestores do ICMBio e IBAMA e pescadores artesanais das comunidades de Paraty necessitam se conscientizar que são aliados frente às ameaças e problemas previstos com o desenvolvimento de empreendimentos ligados ao petróleo na região e aos problemas já instalados por vetores como o turismo. Essa situação mostra um ponto comum entre esses atores, importante para o estabelecimento de alianças com vistas à conservação da Baía da Ilha Grande.

10. Atualmente o sistema de gestão da pesca artesanal de Paraty está representado por processos que não se conectam, instituições que divergem em diferentes escalas e organizações que pouco interagem. Esses processos estão representados por: (i) Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande, (ii) revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande, (iii) diagnóstico da pesca de Trindade, realizado no âmbito do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, (iv)

termo de compromisso entre ESEC Tamoios e pescadores de Tarituba, (v) revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e (vi) elaboração da Agenda 21 de Paraty.

Chamo a atenção para dois aspectos dessa fragmentação. O primeiro está relacionado ao gasto de recursos (tempo, recursos financeiros, confiança) em processos que demandam o envolvimento de pescadores e não se desdobram em ações concretas, como no caso do diagnóstico de sustentabilidade da pesca artesanal de Trindade e os Acordos de Pesca. O segundo aspecto está relacionado à dificuldade de apropriação[60] de lideranças de pescadores e suas organizações sobre esses proecessos.

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E APLICADAS DESTA TESE

Este estudo apresenta um retrato do panorama institucional que influencia a gestão da pesca artesanal de Paraty com enfoque no ano de 2010. As informações associadas a esse retrato contribuem para o enriquecimento da literatura de cogestão com a descrição de componentes de um sistema institucional de gestão da pesca característico de sistemas socioecológicos com alta diversidade biológica e cultural, de países em regiões tropicais. Entre as informações geradas neste estudo, destaco que a análise de *stakeholders* (Capítulo 3), os resultados sobre participação pública (Capítulo 6) e a análise sobre a fragmentação dos processos de gestão (Capítulo 7) representam um avanço, mesmo que pequeno, na literatura sobre cogestão de recursos comuns e participação pública na medida em que traz especificidades e questionamentos sobre a realidade do Brasil numa perspectiva escalar.

Este estudo também representa uma contribuição analítica para a literatura de gestão de recursos comuns ao propor um arcabouço baseado na Teoria dos Comuns, abordagens de cogestão de recursos naturais e múltiplas escalas. Essas escalas exercem diferentes tipos de influência em diferentes

[60] No sentido da palavra inglesa *ownership.*

jurisdições, do nível local das comunidades de pescadores ao nível federal do governo, evidenciando os desafios de escala pertinentes à complexidade do sistema de gestão da pesca de Paraty.

As avaliações sobre a gestão da pesca em grandes escalas, como por exemplo a pesca artesanal em toda a costa brasileira, geram poucas informações para gestores que atuam em escalas menores ou no nível local e que precisam de informações específicas sobre a área em que atuam. Esta tese apresenta informações detalhadas sobre a situação da gestão no nível local, porém conectada a problemas que se originam em níveis superiores. Ao utilizar uma perspectiva de escala, este estudo produziu informações relativas à área do município de Paraty combinadas às informações sobre instituições, *stakeholders* e processos de gestão conectados pela escala sociopolítica - do local ao federal - o que amplia o contexto da análise institucional para além do âmbito dos pescadores e organizações com jurisdição limitada ao município. Partindo da problemática da pesca artesanal em Paraty, os resultados apontam como políticas e legislações criadas pelo governo federal afetam a atividade da pesca no nível das comunidades. Os resultados desta tese podem subsidiar a gestão da pesca artesanal de Paraty e processos participativos de tomadas de decisão no nível das comunidades dos pescadores, bem como influenciar gestores e técnicos filiados aos MPA, IBAMA e ICMBio com atuação em Paraty.

As informações geradas nesta pesquisa, orientadas pelo arcabouço analítico proposto, servem como um diagnóstico de instituições, *stakeholders* e processos de gestão de Paraty que pode contribuir para a definição de políticas de gestão da pesca artesanal no nível federal das organizações do governo com jurisdição sobre a pesca, bem como para subsidiar programas, projetos e ações de gestão da pesca no nível regional e local. Acredito que os resultados desta tese podem servir como motivadores de processos de cogestão e como uma espécie de guia para evitar erros recorrentes na gestão da pesca, já documentados na literatura. Acredito que o governo precise acessar a literatura de gestão

colaborativa e de participação para melhor desenvolver seu trabalho político e de gestão.

A análise de participação pública nos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina representa tanto uma contribuição para a literatura acadêmica de participação pública com dados do Brasil, quanto uma contribuição aplicada que pode auxiliar gestores e conselheiros na reflexão crítica sobre o seu exercício de participação em Conselhos de Unidades de Conservação. Vale dizer que as análises sobre participação pública nesta tese, embora específicas dos Conselhos Consultivos do PARNA da Serra da Bocaina e Mosaico Bocaina, podem contribuir para uma avaliação das instituições que regem o funcionamento dos Conselhos de Unidades de Conservação no Brasil, bem como das dinâmicas de participação produzidas nessas arenas.

No que se refere à análise de *stakeholders* da pesca de Paraty, os resultados deste estudo podem contribuir para (i) o conhecimento dos *stakeholders*, instituições e processos que influenciam a gestão da pesca artesanal de Paraty, (ii) a reflexão sobre o papel e influência que cada um dos *stakeholders* exerce nos processos de gestão da pesca e (iv) a formação de redes de trabalho da pesca artesanal.

A análise realizada sobre o processo dos Acordos de Pesca da Baia da Ilha Grande gerou informações que contribuem para a avaliação e decisão de implementação desse instrumento institucional em sistemas socioecológicos complexos, como a Baía da Ilha Grande, pelo MPA.

Esta tese é parte de um projeto maior de pesquisa[61] que congrega diversos pesquisadores e produziu um conjunto consistente de informações (muitas já publicadas) que podem subsidiar a construção de um processo de cogestão da pesca em Paraty. O acesso a esse conjunto vasto de conhecimento

[61] Projeto IDRC/UNICAMP "*Community-Based Resource Management and Food Security in Coastal Brazil*" (2010-2014), coordenado em parceria pela Universidade Estadual de Campinas e Universidade de Manitoba, no Canadá.

pode ser um recurso para disparar processos de capacitação e fortalecimento de redes de trabalho para a cogestão.

BIBLIOGRAFIA

Abdallah, P.R. e U.R. Sumaila. 2007. An historical account of brazilian public policy on fisheries subsidies. *Marine Policy*, 31: 444-450.

Abdullah, N.M., K. Kuperan e R.S. Pomeroy. 1998. Transaction Costs and Fisheries Co-Management. *Marine Resource Economics*, 13: 103–114.

Abirached, C.F.A. 2010. *Parecer Jurídico sobre Populações Tradicionais e Unidades de Conservação*. Os caiçaras de Trindade e o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Paraty. 8 pp.

Abirached, C.F.A. 2011*. Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília. 178p.

Abichared, C. F. A.; Brasil, D. e Shiraishi, J. C. 2010. *Áreas Protegidas e Populações Tradicionais: Conflitos e Soluções.* Trabalho apresentado no V Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Florianópolis, Brasil. 20pp.

Acheson, J. M. 2003. *Capturing the Commons. Devising Institutions to Manage the Maine Lobster Industry.* Lebanon: University Press of New England.

Adams, C. 2000a. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. *Revista de Antropologia*, 43(1): 145-182.

Adams, C. 2000b*. Caiçaras na Mata Atlântica: pesquisa científica versus planejamento e gestão ambiental*. 1. ed. São Paulo: ANNABLUME / FAPESP, v. 1. 337p.

Adger, W. N., K. Brown, and E. L. Tompkins. 2005. The political economy of cross-scale networks in resource co-management. *Ecology and Society,* 10(2): 9. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss2/art9/.

Agrawal, A. 2002. Common Resources and Institutional Sustainability. In: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P. C.; Stonich, S. e Weber, E. U. (eds.). *The Drama of the Commons.* Washington D.C.: National Academy Press. p. 41-86.

Allison, E, H. e Ellis, F. 2001. The livelihoods approach and management of small-scale fisheries. *Marine Policy*, 25(5): 377–388

Almudi, T. e Berkes, F. 2013. Barriers to empowerment: fighting eviction for conservation in a southern Brazilian protected area. *Local Environment*, 15(3): 217-232.

Anderies, J. M., Janssen, M. A. e Ostrom, E. 2004. A framework to analyze the robustness of socialecological systems from an institutional perspective. *Ecology and Society,* 9(1): 18. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18

Andrew, N.L. e Evans, L. 2011. Approaches and Frameworks for Management and Research in Fisheries Management. In: Pomeroy, R.S. e Andrew, N.L. (Eds.). *Small-scale Fisheries Management. Frameworks and Approaches for the Developing World.* Oxfordshire: CABI. 16-34p.

Andrew, N.L., Béné, C.. Hall, S.J. Allison, E.H., Heck, S. e Ratner, B.D. 2007. Diagnosis and management of small-scale fisheries in developing countries. *Fish and Fisheries*, 8: 227–240.

Araos, F. e Ferreira, L.C. 2013. A construção de uma arena ambiental para a conservação da biodiversidade marinha no Chile. *Ambiente & Sociedade,* 16(3): 119-138.

Araujo, L.G. e Seixas, C.S. 2012. Fishers' Participation in Coastal Fisheries Co-management: The Case of the Community of Trindade, in Southeastern Coast of Brazil. *Proceedings of the 65th Gulf and Caribbean Fisheries Institute*. November 5 – 9, 2012 Santa Marta, Colombia.

Araujo, L.G., Vieira, M.A.R.M., Seixas, C.S. e Castro, F. 2014. A gestão da pesca em Paraty: legislação, arenas e processos. In: Begossi, A. e Lopes, P.F.M (org.) *Comunidades pesqueiras de Paraty: sugestões para manejo.* São Carlos: Rima. 189-219p.

Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). 2007a. *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance.* Toronto: UBC Press. Pp. 1-16.

Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. 2007b. Introduction: Moving beyond Co-management. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive*

Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance. Toronto: UBC Press. Pp. 1-16.

Armitage, D. R.; Plummer, R.; Berkes, F.; Arthur, R. I.; Charles, A. T.; Davidson-Hunt, I. J.; Diduck, A. P.; Doubleday, N. C.; Johnson, D. S.; Marschke, M.; McConney, P.; Pinkerton, E. W. e Wollenberg, E. K. 2009. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology and Environment*, 7(2): 95-102.

Arnstein, S.R., 1969. A ladder of citizen participation. *J. Am. Plann. Assoc*., 35: 216-224.

Azevedo, N.T. 2012. *Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil.* Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 349p.

Bahia, N.C., Seixas, C.S., Araujo, L.G., Farinaci, J.S. e Chamy, P. 2013. Implementation of a national park over traditional lands of the Trindade community in Paraty, Brazil In: Magro, T. C.; Rodrigues, L. M.; Silva Filho, D. F. ; Polizel, J. L.; Leahy, J.; (Eds.). *Protected Areas and Place Making : How do we provide conservation, landscape management, tourism, human health and regional development?* Protected Areas and Place Making Conference Proceedings. Piracicaba: ESALQ. 46-51pp.

Bailey, K.D. 1987. *Methods of Social Research.* New York: Free Press.

Bass, S., B. Dalal-Clayton, and J. Pretty. 1995. Participation in strategies for Sustainable Development. *Environmental Planning Issues*, No.7. Environmental Planning Group, International Institute for Environ-ment and Development, London, England. 155 pp.

Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Jentoft, S. e Kooiman, J. (eds.). 2013. *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications.* MARE Publication Series, 7. Dordrecht: Springer. DOI 10.1007/978-94-007-6107-0_3.

Bavinck, M. e Jentoft, S. 2011. Subsidiarity as a guiding principle for small-scale fisheries. In: Chuenpagdee, R. (ed.). *World Small-Scale Fisheries Contemporary Visions.* Delft: Eburon Academic Publishers. 311-320p.

Begossi A. 1998. Cultural and ecological resilience among caiçaras of the Atlantic Forest and caboclos of the Amazon, Brazil. In: Berkes F., Folke C. (Eds*.)*

Linking Social and Cultural Systems for Resilience. Cambridge University Press. Cambridge, RU. pp. 129-157.

Begossi, A. 2001. Mapping Spots: Fishing Areas or Territories Among Islanders of the Atlantic Forest (Brazil). *Regional Environmental Change*, 2:1-12.

Begossi, A. 2006. Temporal stability in fishing spots: conservation and co-management in Brazilian artisanal coastal fisheries. *Ecology and Society*, 11(1): 5. [online] URL:http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art5/.

Begossi, A. 2011. O cerco flutuante e os caiçaras do litoral norte de São Paulo, com ênfase à pesca de Trindade, RJ. *Interciência*, 36(11): 803-807.

Begossi, A. e Lopes, P.F.M (org.). 2014. *Comunidades pesqueiras de Paraty: sugestões para manejo.* São Carlos: Rima. 274pp.

Begossi, A., Lopes, P. M., Oliveira, L. E. C. e Nakano, H. 2009. *Ecologia de Pescadores Artesanais da Baía de Ilha Grande.* Execução: Associação para a Pesca, Diversidade e Segurança Alimentar (FIFO). Editora Rima/ FAPESP.

Begossi, A., May, P.H., Lopes P.F., Oliveira, L.E.C., Vinha, V. e Silvano, R.A.M. 2010. Compensation for environmental services from artisanal fisheries in SE Brazil: Policy and technical strategies. *Ecological Economics*, doi:10.1016/j.ecolecon.2011.09.008.

Begossi, A., Salivonchyk, S.V., Araujo, L.G., Andreoli, T.B., Clauzet, M., Martinelli, C.M., Ferreira, A.G.L., Oliveira, L.E.C. e Silvano, R.A.M. 2011. Ethnobiology of snappers (Lutjanidae): target species and suggestions for management. *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*, 7:11, http://www.ethnobiomed.com/content/7/1/1.

Begossi, A., Salyvonchyk, S.V., Barreto, T., Nora, V., & Silvano, R. A. 2012a. Small-scale Fisheries and Conservation of Dusky Grouper (Garoupa), *Epinephelus marginatus* (Lowe, 1834) in the Southeastern Brazilian Coast. *Science Journal of Agricultural Research and Management*, v. 2012, p. 1-4.

Begossi, A., Salyvonchyk, S., Nora, V., Lopes, P. F., & Silvano, R. A. 2012b. The Paraty artisanal fishery (southeastern Brazilian coast): ethnoecology and management of a social-ecological system (SES). *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine,* v. 8, n. 1, p. 1-19.

Benatti, J.H. 1998. *A criação de Unidades de Conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais.* Um problema agrário ou ambiental? Discussão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú. Fundação Vitória Amazônica: Manaus. 1-14pp.

Benatti, J. H.; McGrath, D. G. e Oliveira, A. C. M. 2003. Políticas Públicas e Manejo Comunitário de Recursos Naturais na Amazônia. *Ambiente e Sociedade*, 6(2): 137-154.

Béné, C. 2003. When Fisheries Rymes with Poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries. *World Development*, 31(6): 949-975.

Benchimol, M. F. 2004. *Análise das ações de intervenção na porção sul do litoral do Estado do Rio de Janeiro: estudo de caso na cidade de Paraty*. Monografia apresentada ao Curso de Oceanografia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

Berge, E. e van Laerhoven, F. 2011. Editorial: Governing the Commons for two decades: a complex story. *International Journal of the Commons*, 5(2): 160–187. URL:http://www.thecommonsjournal.org

Bernard, H. R. 2006*. Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches.* Lanham: Altamira Press, Rowman and Littlefield Publishers Inc.

Berkes, F. 1994. Co-management: bridging the two solitudes. *Northern Perspectives,* 22(2-3): 18-20.

Berkes, F. 1999. *Sacred Ecology*. New York: Taylor and Francis

Berkes, F. 2002. Cross-scale institutional linkages form commons management: perspectives from the bottom up. In: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P. C.; Stonich, S. e Weber, E. U. (eds.). *The Dramma of the Commons.* Washington D.C.: National Academy Press. 293-321pp

Berkes, F. 2006. From community-based resource management to complex systems. *Ecology and Society*, 11(1): 45. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art45/

Berkes 2007a. Community-based conservation in a globalized world. *PNAS*, 104(39): 15188-15193.

Berkes, F. 2007b. Adaptive Co-manangement and Complexity: exploring the many faces of co-management. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance.* Toronto: UBC Press. Pp. 19-37.

Berkes, F. 2008. Commons in multi-level world. *International Journal of the Commons*, 1(2): 1-6.

Berkes, F. 2009a. Social Aspects of Fisheries Management. In: Cochrane, K. and S.M. Garcia. (Eds). *A Fishery Managers' Handbook*. FAO and Wiley-Blackwell: 52-74

Berkes, F. 2009b. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90:1692–1702.

Berkes, F. 2010. Linkages and Multilevel Systems for matching governance and ecology: lessons from roving bandits. *Bulletin of Marina Science*, 86(2): 235-250.

Berkes, F.; Armitage, D. e Doubleday, N. 2007. Synthesis: Adapting, Inovating, Evolving. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance.* Toronto: UBC Press. Pp. 308-327.

Berkes, F., Colding, J. e Folke, C. 2003a. Introduction. In: Berkes, F., Colding, J. e Folke, C. (eds.). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change.* Cambridge: Cambridge University Press.pp 1-29.

Berkes, F., J. Colding, and C. Folke, editors. 2003b. Navigating social–ecological systems. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Berkes, F., Feeny, D. McCay, B.F., Acheson, J.M. 1989. The Benefits of the Commons. *Nature,* 340:91-93.

Berkes, F. e Folke, C. Linking Social and ecological systems for resilience and sustainability. 1998. In: Berkes, F., Folke, C. e Colding, J. (eds.). *Linking social and ecological systems*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-26p.

Berkes, F., Folke, C. e Colding, J. (eds.). 1998. *Linking social and ecological systems.* Cambridge: Cambridge University Press. 459pp.

Berkes, F., P. J. George, and R. J. Preston. 1991. The evolution of theory and practice of the joint administration of living resources. *Alternatives,* 18 (2):12–18.

Berkes, F., Mahon, R., Mcconney, P., Pollnac, R. e Pomeroy, R. 2006. *Gestão da pesca de pequena escala: diretrizes e métodos alternativos.* Rio Grande: Editora Furg/ IDRC. 359p.

Berkes, F. e Seixas, C.S. 2005. Building Resilience in Lagoon Social-Ecological Systems: a local-level perspective. *Ecosystems* (New York. Print), 8: 967-974.

Bittencourt, V. F. N., Begossi, A., Mesquita, F. P., Clauzet, M., & Rotundo, M. 2012. Ecological and Ethnoecological Aspects About Food Composition of Centropomus undecimalis, BLOCH, 1792 (Centropomidae)(Commom Snook) in Paraty, RJ.Unisanta *BioScience*, v. 1, n. 1, p. 22-27.

Booth, A., Halseth, G., 2011. Why the public thinks natural resources public participation processes fail: a case study of British Columbia communities. *Land Use Policy*, 28: 898-906.

Borrini-Feyerabend, G.; Pimbert, M; Farvar, M. T.; Kothari, A; Renard, Y. 2004. *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*. IIED and IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Tehran. 496pp.

Brasil. 2000. Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art.225, §1º, incisos I,II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

Brasil. 2002a. Decreto Federal n° 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

Brasil. 2002b. Instrução Normativa n° 29, 31 de dezembro de 2002. Estabelece critérios para a regulamentação, pelo IBAMA, de Acordos de Pesca.

Brasil. 2004. Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 158p.

Brasil. 2009a. Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.11pp.

Brasil. 2009b. Decreto Federal nº 6.981, de 13 de outubro de 2009. Regulamenta o art. 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, dispondo sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros.4pp.

Brasil. 2010a. Instrução Normativa nº11 do ICMBio (IN-11/ICMBio), de 8 de junho de 2010. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação federais.

Brasil 2010b. Portaria nº 103, de 30 de setembro de 2010. Cria o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

Brown, K. 2003. Integrating conservation and development: a case of institutional misfit. *Frontiers in Ecology and the Environment,* 1: 479–487. http://dx.doi.org/10.1890/1540-9295(2003)001[0479:ICADAC]2.0.CO;2.

Buanes, A., Jentoft, S., Karlsena, G.R., Maurstadb, A., Søreng, S. 2004. In whose interest? An exploratoryanaly sis of stakeholders in Norwegian coastal zone planning. *Ocean & Coastal Management*, 47:207–223.

Burger, J., Ostrom, E., Norgaard, R. B., Policansky, D. e Goldstein, B. D. 2001. *Protecting the Commons. A Framework for Resource Management in the Americas.* Washington DC: Island Press. 360p.

Bussolotti, J. M. 2010. *Fortalecimento do Mosaico Bocaina: estruturação, comunicação e levantamento de práticas sustentáveis no território do Mosaico.* Relatório Técnico de Progresso para o Centro de Conservação da Biodiversidade (CBC-Brasil).Conselho do Mosaico Bocaina e Caminhos de Cunha .Cunha. 89p.

Bustamante, G. e Vanzella-Khouri, A. 2011. Building Capacity and Networking among Managers. Essential Elements for Large-scale, Transboundary EBM through Effective MPA Networks*. In*: Fanning, L., Mahon, R. e McConney, P. (eds.). *Towards Marine Ecosystem-based Management in the Wider Caribbean*. MARE Publication Series Nº 6. Amsterdam: MARE.85-121p.

Calvimontes, J. 2013. *Bandidos na Serra do Mar? Conflitos, estratégias e usos múltiplos dos recursos naturais na Mata Atlântica, São Paulo.* Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 260pp.

Carlsson, L. e Berkes, F. 2005. Co-management: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, 75: 65-76.

Carvalho, A. V. 2009. *Entre ilhas e correntes: A criação do ambiente em Angra dos Reis e Paraty, Brasil.* Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas. 269p.

Cash, D. W.; Adger, W. N.; Berkes, F.; Garden, P.; Lebel, L.; Olsson, P.; Pritchard, L.; Young, O. 2006. Scale and Cross-scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World. *Ecology and Society*, 11(2): 8. [on line] URL: http//www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art8/.

Cash, D. W., and S. C. Moser. 2000. Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes. *Global Environmental Change*, 10:109-120.

Castro, E. 2000a. Territórios, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: Diegues, A. C. (org). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. Annablume. São Paulo. 165-182pp.

Castro, F. 2000b. *Fishing Accords. The Political Ecology of Fishing Intensification in the Amazon.* Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. University of Indiana. 265pp.

Castro, F. 2004. Níveis de Decisão e o Manejo de Recursos Pesqueiros. In: Begossi, A. (org.). *Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia.* São Paulo: Editora Hucitec. Pp. 255-284.

Castro, F. e McGrath, D. 2001. O Manejo Comunitário de Lagos na Amazônia. *Parcerias Estratégicas*, 12: 112- 126.

Chambers, S. 2003. Deliberative Democratic Theory. *Annu. Rev. Polit. Sci.,* 6(3): 7–26. doi: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538.

Chapin, F.S. Folke, C. e Kofinas, G.P. 2009. A Framework for Understanding Change In: Chapin, F.S., Kofinas, G.P. e Folke, C. (eds.). *Principles of*

Ecosystem Stewardship. Resilience-Based Natural Resource Management in a Changing World. New York: Springer, 3-28p.

Charles, A. T. 2001*. Sustainable Fishery System* (Fish and Aquatic Resources Series 5). Osney Mead: Blackwell Science. 370p.

Charnoz, O. 2009. *Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners.* Working Paper 84. Agence Française de Développement, Paris, France. 58 pp.

Chuenpagdee, R. (ed.). 2011a. *World Small-Scale Fisheries Contemporary Visions*. Delft: Eburon Academic Publishers.

Chuenpagdee, R. 2011b. A Matter of Scale: Prospects in Small-Scale Fisheries. In: Chuenpagdee, R. (ed.). *World Small-Scale Fisheries Contemporary Visions*. Delft: Eburon Academic Publishers. 21-36p.

Chuenpagdee, R. 2011c. Too Big to Ignore: Global Research Network for the Future of Small-Scale Fisheries. In: Chuenpagdee, R. (ed.). *World Small-Scale Fisheries Contemporary Visions.* Delft: Eburon Academic Publishers. 383-394p.

Chuenpagdee, R. e Jentoft, S. 2007. Step Zero for Fisheries Co-management: what procedes implementation. *Marine Policy*, 31: 657-668.

Chuenpagdee, R. e Jentoft, S. 2009. *Governability Assessment fo Fisheries and Coastal Systems: a Reality Check. Human Ecology*, 37: 109-120.

Chuenpagdee, R., Jentoft, S., Bavinck, M. e Kooiman, J. 2013. Chapter 1. Governability-New Directions in Fisheries Governance. In: Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Jentoft, S. e Kooiman, J. (eds.). *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications.* MARE Publication Series, 7. Dordrecht: Springer. DOI 10.1007/978-94-007-6107-0_3. 3-8p.

Chuenpagdee, R., Liguori, L., Palomares, M. L. D. e Pauly, D. 2006. *Bottom-Up, Global Estimates of Small-Scale Marine Fisheries Catches.* Fisheries Centre Research Reports 14(8): 105pp. Vancouver: The Fisheries Centre/University of British Columbia.

Coffey, A. e Atkinson, P. 1996. *Making sense of qualitative data.* Thousand Oaks: SAGE.

Conti, B.R. e Antunes, D.C. 2012. Conflitos na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: entraves ao desenvolvimento local na vila de Trindade (Paraty, RJ). *INTERAÇÕES*, 13(2):213-223.

Cornwall, A., 2008. Unpacking 'participation' models, meanings and practices. *Community Development Journal,* 43: 269-283.

Cortines, A.C. 2008. *I Encontro de Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico da Bocaina.* Relatório Final. Paraty, 47pp.

Costa, Paula C. P. 2011. Interações socioecológicas na pesca à luz da etnoecologia abrangente: a praia de Itaipu, Niterói, Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

Costanza, R., Andrade, F., Antunes, P., van den Belt, M., Boersma, D., Catarino, F., Hanna, S., Limburg, K., Low, B., Molitor, M., Pereira, J. G., Rayner, S., Santos, R., Wilson, J. e Young, M. 1999. Ecological economics and sustainable governance of the oceans. *Ecological Economics*, 31: 171- 187.

Creswell, J.W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design*. Thousand Oaks: SAGE. 393.

Cundill, G. 2010. Monitoring social learning processes in adaptive comanagement: three case studies from South Africa. *Ecology and Society,* 15(3): 28. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art28/.

Cunha, M.C. e Mauro, W. B. de Almeida. 2000. Indigenous People, Traditional People, and Conservation in the Amazon. *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 129(2): 315-338.

Degnbol, P.; Gislason, H.; Hanna, S.; Jentoft, S.; Nielsen, J. R.; Sverdrup-Jensen, S. e Wilson, D. C. 2006. Painting the floor with a hammer: Technical fixes in fisheries management. *Marine Policy*, 30: 534 – 543.

Denzin, N.K. e Lincoln, Y.S. (eds.). 2000. *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, UK: Sage.

Dias-Neto, J. 2003. *Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil.* Brasília: Ibama, 242 p.

Dias-Neto, J. 2010. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais – um registro para o futuro. *Revista CEPSUL - Biodiversidade e Conservação Marinha*, 1(1): 66-80.

Diduck, A., Sinclair, J., 2002. Public involvement in environmental assessment: the case of the Nonparticipant. *Environmental Management*, 29: 578-588.

Diegues, A. C. S. 1983. Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar. São Paulo: Ática. 287pp.

Diegues, A. C. S. 1988*. Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: o caso das comunidades caiçaras*. São Paulo: NUPAUB/USP. Série Documentos e Relatórios de Pesquisas n^{o} 5, 37pp.

Diegues, A.C.S. 1996*. O Mito Moderno da Natureza Intocada: Populações Tradicionais em Unidades de Conservação*. ed. Hucitec, 2a edição, São Paulo.170pp.

Diegues, A. C. S. 2008. *Marine Protected Areas and Artisanal Fisheries in Brazil.* Samudra Monograph. Chennai: International Collective in Support for Fishworkers. 54 p.

Dietz, T., Dolsak, N., Ostrom, E. e Stern, P.S. 2002. The Dramma of the Commons. In: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P. C.; Stonich, S. e Weber, E. U. (eds.). *The Drama of the Commons.* Washington D.C.: National Academy Press. p. 3-35.

Dietz, T., E. Ostrom e P.C. Stern. 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302(5652): 1907-1912.

Elbakidze, M., P. K. Angelstam, C. Sandström, and R. Axelsson. 2010. Multi-stakeholder collaboration in Russian and Swedish Model Forest initiatives: adaptive governance toward sustainable forest management? *Ecology and Society,* 15(2): 14. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art14/

Enserink, B., M. Patel, N. Kranz, and J. Maestu. 2007. Cultural factors as co-determinants of participation in river basin management. *Ecology and Society,* 12(2):24.[online]URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art24/.

Fanning, L., Mahon, R. e McConney, P. (eds.). 2011. *Towards Marine Ecosystem-based Management in the Wider Caribbean*. MARE Publication Series No. 6. Amsterdam: MARE. 426pp.

FAO. 2003. Fisheries Department. *The ecosystem approach to fisheries*. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries nº 4, Suppl. 2. Rome: FAO. 112 p.

FAO. 2004. Advisory Committee on Fisheries Research. *Report of the second session of the working party on small-scale fisheries.* Bangkok, Thailand, 18–21 November 2003. FAO Fisheries Report No. 735. Rome, FAO. 21p.

FAO. 2006. *Revisão do marco institucional, da estrutura institucional e organizacional da SEAP/PR. Fortalecimento Institucional da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/PR*. Brasília.

FAO. 2014. *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Roma: FAO. 24p.

Faraco, L. F. D. . 2010. A Construção de Alternatividades nas Políticas de Conservação da Biodiversidade: Inserindo a Diversidade de Saberes e de Concepções sobre a Relação Sociedade-Natureza. In: *V Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2010, Florianópolis - SC. Anais do V ENANPPAS*.

Feeny, D., Berkes, F., McCay, B. J. e Acheson, J. M. 1990. The tragedy of the Commons: twenty-two years later. *Human Ecology*, 18(1): 1-19.

Ferreira, L.C. 2012. A Equação Dinâmica entre Conflitos Sociais, Recursos Naturais e Desastres Ambientais O Estado da Arte e uma Proposta Teórica. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, 6, 2012, Belém. Anais eletrônicos VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Belém: Anppas.

Figueiredo, M.A.O., Bareto, M.B.B. e Reis, R.P. 2004. Caracterização das macroalgas nas comunidades marinhas da Área de Proteção Ambiental de Cairuçú, Parati, RJ – subsídios para futuros monitoramentos. *Revista Brasileira de Botância*, 27(1): 11-17.

Fiorino, D.J., 1990. Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Sci. Technol. Hum. Val.,* 15 (2): 226-243.

Folke, C., Carpenter, S., Elmqvist, T., Gunderson, L., Holling, C.S., Walker, B., Bengtsson, J., Berkes, F., Colding, J., Danell, K., Falkenmark, M., Gordon, L., Kasperson, R., Kautsky, N., Kinzig, A., Levin, S., Maler, K., Moberg, F., Ohlsson, L., Olsson, P., Ostrom, E., Reid, W., Rockstrom, J., Svenije, H. e Svendin, U. 2002. *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations. International Council for Science*, Series on Science for Sustainable Development No. 3. Available online at: http://www.sou.gov.se/mvb/ pdf/resiliens.pdf.

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, and J. Norberg. 2005. Adaptive governance of social–ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources* 30:8.1–8.33.

Folke, C., Pritchard Jr., L., Berkes, F., Colding, J. e Svedin, U. 1998. *The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions*. IHDP Working Paper number 2. Bonn: IHDP.

Folke, C., Pritchard Jr., L., Berkes, F., Colding, J. e Svedin, U. 2007. The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions: Ten Years Later. *Ecology and Society*, 12(1): 30. [online] URL: http//www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art30/.

Forum DLIS. 2011. *Termo de Referência para contratação de consultoria especializada para revisão do Plano DLIS de Paraty - 2000 e para construção e formatação da Agenda 21 de Paraty.* Paraty. 6pp.

Freitas, R. R. 2014. *Implicações de Políticas de Conservação e Desenvolvimento na Pesca Artesanal Costeira em uma Área Protegida Marinha da Baía da Ilha Grande*. Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

Freitas, R.R. e Seixas, C.S. 2013. Sustainable territorial development in a marine reserve in coastal Brazil: is it feasible? In: Magro, T. C.; Rodrigues, L. M.; Silva Filho, D. F. ; Polizel, J. L.; Leahy, J.; (Eds.). *Protected Areas and Place Making : How do we provide conservation, landscape management, tourism, human health and regional development? Protected Areas and Place Making Conference Proceedings*. Piracicaba: ESALQ. 53-58p.

Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE. 2013. *Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: Período 2011-2012. São Paulo.* 61p. Disponível em http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas_2011-2012_relatorio_tecnico_2013final.pdf. Acesso em 17 de abril de 2014.

Garcia, S.M. (Comp.). 2009. Glossary. In: Cochrane, K. and S.M. Garcia. (Eds). *A fishery managers' handbook*. FAO and Wiley-Blackwell: 473-505.

Garcia, S.M. e Cochrane, K.L. 2004. Ecosystem approach to fisheries: a review of implementation guidelines. ICES *Journal of Marine Science*, 62(3): 311-318.

Garcia, S.M., Zerbi, A., Aliaume, C., Do Chi, T. e Lasserre, G. 2003. *The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook.* FAO Fisheries Technical Paper n^{o} 443. Rome: FAO. 71 p.

Gibson, C.C., Ostrom, E. e Ahn, T.K. 2000. The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological Economics*, 32: 217–239.

Geisbrecht, D. 2011. *Small-scale Fisher Livelihood Strategies and the Role of Credit in Paraty, Brazil.* Thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies of the University of Manitoba in partial fulfillment of the requirement of the degree of Master of Natural Resources Management. Winnipeg: University of Manitoba. 130pp.

Gomes, L.J., Carmo, M.S. e Santos, R. F. 2004. Conflitos de interesses em Unidades de Conservação do município de Parati, estado do Rio de Janeiro. *Informações Econômicas*, 34(6): 17-27.

Grimble, R. e Chan, M. 1995. Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries. Some practical guidelines for making management more participatory and effective. *Natural Resources Forum*, 19(2): 113- 124.

Gunderson, L. H. e Holling, C.S. (eds.) 2002. *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems.* Island Press, Washington, D.C., USA.

Gutiérrez, N. L., Hilborn, R. and O. Defeo. 2011. Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries. *Nature* 470: 386-389.

Hanazaki, N., Peroni, N., Araujo, L.G., Toledo, B.A., Tamashiro, J.Y. e Begossi, A. 2007. *Etnobotânica Caiçara no Litoral Paulista*. São Carlos: Rima. 95pp.

Hanazaki, N., Berkes, F., Seixas, C.S. e Peroni, N. 2013. Livelihood Diversity, Food Security and Resilience among the Caiçara of Coastal Brazil. *Human Ecology*, 41: 153-164.

Hanna, S.S., 1995. User participation and fishery management performance within the Pacific fishery management council. *Ocean and Coastal Management*, 28: 23-44.

Hardin, G. 1968. The tragedy of the Commons. *Science*, 162: 1243-1248.

Hauck, M. e Sowman, M. 2001. Coastal and fisheries co-management in South Africa: an overview and analysis. *Marine Policy*, 25:173-185.

Holling, C.S. 1978. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. Londres: Wiley.

Holling, C.S., 1986. The resilience of terrestrial ecosystems: local surprise and global change. In: Clark, W.C., Munn, R.E. (Eds.). *Sustainable Development of the Biosphere.* Cambridge University Press, Cambridge, MA, pp. 292–317.

Holling, C. S. 2001. Understanding the complexity of economic, ecological and social systems. *Ecosystems*, 4:390-405.

Holling, C. S.; Berkes, F.; Folke, C. 1998. Science, sustainability and resource management. In: Berkes, F. and Folke, C. (ed.). *Linking Social and Ecological Systems: management practices and social mechanisms for building resilience.* Cambridge: Cambridge University Press. 342 – 362pp.

Huitema, D., E. Mostert, W. Egas, S. Moellenkamp, C. Pahl-Wostl, and R. Yalcin. 2009. Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive comanagement from a governance perspective and defining a research agenda. *Ecology and Society*, 14 (1): 26. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/.

IBAMA. 2002. *Plano de Manejo do Parque Nacional da Bocaina*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

IBAMA. 2004. *Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Cairuçu*. Realização SOS Mata Atlântica. Cooperação Técnica SOS Mata Atlântica, IBAMA-Ministério do Meio Ambiete, Prefeitura Municipal de Paraty e Instituto Estadual de Florestas. Brasília. Ministério do Meio Ambiente. 742p.

IBAMA. 2007. *Gestão Participativa em Unidades de Conservação. Guia do Conselheiro*. 13pp.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Paraty. 2014. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=330380&search=rio-de-janeiro|paraty|infograficos:-historico. Acesso em 17 de abril de 2014.

IBIO – Instituto Bio-Atlântica. Sem data. *Pesca Sustentável na Baía da Ilha Grande. Projeto Mares da Ilha Grande. Conservando em rede.* 31pp.

ICMBio. 2009. *Relatório: Um ano de monitoramento das atividades humanas em áreas da Estação Ecológica de Tamoios.* Elaborado por Adriana N. Gomes e Régis P. Lima. Paraty. 65pp.

Idrobo, C.J. e Davidson-Hunt, I. 2012. Adaptive learning, technological innovation and livelihood diversification: the adoption of pound nets in Rio de Janeiro State, Brazil. *Maritime Studies*, 11(3): 1-22.

Isaac, V. J. e Cerdeira, R. G. P. 2004. *Avaliação e monitoramento de impactos dos acordos de pesca na região do Médio Amazonas*. Ibama/PróVárzea, Documentos Técnicos, no 3. 64pp.

Janssen, M.A. e Anderies, J.M. 2007. Robustness Trade-offs in Social-Ecological Systems. *International Journal of the Commons*, 1(1): 43-65.

Jentoft, S. 2003. Introduction. Co-management. The way forward. In: Wilson, D. C.; Nielsen, J. R. e Degnbol, P.(eds). *The Fisheries Co-management Experience. Accomplishments, Challenges and Prospects. Fish and Fisheries Series*, Number 26. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. pp. 1-14.

Jentoft, S. 2007a. Limits of governability: Institutional implications for fisheries and coastal governance. *Marine Policy*, 31: 360-370.

Jentoft, S. 2007b. In the power of power: The understated aspect of fisheries and coastal management. *Human Organization*, 66(4): 426-37.

Jentoft, S. e Chuenpagdee, R. 2009. Fisheries and coastal governance as a wicked problem. *Marine Policy*, 33: 553-560.

Jentoft, S. e Chuenpagdee, R. 2013. Chapter 3. Concerns and Problems in Fisheries and Aquaculture – Exploring Governability. In: Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Jentoft, S. e Kooiman, J. (eds.). *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications.* MARE Publication Series, 7. Dordrecht: Springer. DOI 10.1007/978-94-007-6107-0_3. 33-44p.

Jentoft, S.; Chuenpagdee, R.; Bubdy, A. and Mahon, R. 2010. Pyramids and Roses: Alternative Images for the governance of fisheries systems. *Marine Policy,* 34: 1315–1321

Jentoft, S., Pascual-Fernandez, J.J, Modino, R.C., Gonzalez-Ramallal, M. e Chuenpagdee, R. 2012.What Stakeholders Think About Marine Protected Areas: Case Studies from Spain. *Human Ecology*, 40:185-197.

Johannes, R. E. 1998. Government-supported, village-based management of marine resources in Vanuatu. *Ocean and Coastal Management,* 40:165-186.

Johnson, B. L. 1999. The role of adaptive management as an operational approach for resource management agencies. *Conservation Ecology*, 3(2): 8. [online] URL: http://www.consecol.org/vol3/iss2/art8/.

Jordan, A. 2000. The politics of multilevel environmental governance: subsidiarity and environmental policy in the European Union. *Environment and Planning*, 32: 1307 – 1324.

Joventino, F.K.P., Johnsson, R.M.F., Lianza, S. 2013. Pesca artesanal na Baía de Ilha Grande, no Rio de Janeiro: conflitos com unidades de conservação e novas possibilidades de gestão. *Política & Sociedade*, 12(23): 159 – 182.

Joventino, F.K.P., Ritter, P. e Kirovsky, A.L. 2010*. Relatório Debate popular da Política de Acordo de Pesca na baía da Ilha Grande/RJ e apresentação do projeto Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Pesca e Aquicultura*. Ministério da Pesca e Aqüicultura/MPA, Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro/FIPERJ e Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ.19pp.

Kalikoski, D. e Satterfield, T. 2004. On crafting a fisheries co-management in the estuary of Patos Lagoon (Brazil): opportunities and challenges faced through implementation. *Marine Policy*, 28: 503-522.

Kalikoski, D.C., Seixas, C.S. e Almudi, T. 2009. Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios. *Ambiente e Sociedade*, 12(1): 151-172.

Kooiman, J.; Bavinck, M.; Jentoft, S. e Pullin, R. (ed.). 2005. *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*. MARE Publication Series No 3. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Krishnarayan, V. 2005. *Understanding and Managing Natural Resource Conflicts*. Caribbean Natural Resources Institute Guidelines Series. CANARI.32pp.

Krishnaswamy, A. 2012. Strategies and tools for effective public participation in natural resource management. *Journal of Ecosystems and Management*, 13(2):1–13. Published by FORREX Forum for Research and Extension in Natural Resources. http://jem.forrex.org/index.php/jem/article/viewFile/124/128

Kurien, J. e Willmann, R. 2009. Special Considerations for Small-Scale Fisheries Management in Developing Countries. Special Considerations for Small-Scale Fisheries Management in Developing Countries. In: Cochrane, K. and S.M. Garcia. (Eds). *A fishery managers' handbook*. FAO and Wiley-Blackwell: 404-424.

Lebel, L., J. M. Anderies, B. Campbell, C. Folke, S. Hatfield-Dodds, T. P. Hughes. and J. Wilson. 2006. Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1):19. [online] URL:http:// www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/.

Lee, K.N. 1999. Appraising Adaptive Management. *Conservation Ecology*, 3(2): 3.[online] URL: http://www.consecol.org/vol3/iss2/art3/.

Lhotte, Christine. 1982. *Trindade para os trindadeiros*. Tese de Doutorado em Antropologia. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 299pp.

Lianza, S. (coord). 2011. *Desenvolvimento e Gerenciamento de Sistemas de Gestão da Aqüicultura e Pesca na Baía da Ilha Grande – GPESCA-BIG*. Relatório Parcial: Resultados Preliminares. 61p

Little, P.E. 2002. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropológica*, 322:1-32. Brasília.

Lopes, P. F., Silvano, R. A., Nora, V. A., & Begossi, A. 2013a. Transboundary socio-ecological effects of a marine protected area in the southwest Atlantic. *Ambio*, 42(8): 963-974.

Lopes, P. F. M., Rosa, E. M., Salyvonchyk, S., Nora, V., & Begossi, A. 2013b. Suggestions for fixing top-down coastal fisheries management through participatory approaches. *Marine Policy*, 40: 100-110.

Ludwig, D., Hilborn, R. Walters, C. 1993. Uncertainty, Resource Exploitation, and Conservation: Lessons from History. *Science*, 260:17, 36.

Mahanty, S. e Russell, D. 2002. High Stakes: Lessons from stakeholder groups in the Biodiversity Conservation Network. *Society and Natural Resources*, 15:179-188.

Marcílio, M.L. 2006 (2ª ed.). Caiçara. Terra e População. São Paulo: EDUSP. 274pp.

Marques, J. G. W. Pescando pescadores: ciência e etnociência em uma perspectiva ecológica. 2a. ed. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001.

Marshall, G.R. 2008. Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local level. *International Journal of the Commons*, 2(1): 75-97.

Martins, E. M. O. 2007. Desenvolvimento sustentável e transportes marítimos. *Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 1: http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/37/58

Mayers, J. 2005. *Stakeholder power analysis*. Power tools series. International Institute for Environment and Development, London, UK.

McCay, B. e Acheson, J. M. 1987. *The Questions of the Commons. The Culture and Ecology of Communal Resources.* Tucson: The University of Arizona Press.429p.

McCay, B.J., Jentoft, S., 1996. From the bottom up: participatory issues in fisheries management. *Society and Natural Resources*, 9: 237-250.

McConney, P., Mahon, R. e Pomeroy, R. 2007. Challenges facing Coastal Resource co-Management in the Caribbean. In: Armitage, D., Berkes, F. e

Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance*. Toronto: UBC Press. Pp. 105-124.

McConney, P. e Haynes, C. 2011. Communication. In: Pomeroy, R.S. e Andrew, N.L. (Eds.) *Small-scale Fisheries Management. Frameworks and Approaches for the Developing World*. Oxfordshire: CABI. 178-195p.

McConney, P. e Salas, S. 2011. Why Incorporate Social Considerations into Marine EBM? In: Fanning, L., Mahon, R. e McConney, P. (eds.). *Towards Marine Ecosystem-based Management in the Wider Caribbean*. MARE Publication Series No. 6. Amsterdam: MARE. 99-110p.

McGinnis, M.D. e Ostrom, E. (ed.). 1999. *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Harbor: The University of Michigan Press. 404p.

McGinnis, M. D. (ed.). 2000. *Polycentric Games and Institutions. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Harbor: The University of Michigan Press. 539p.

McGoodwin, J.R. 1990. *Crisis in the world's fisheries*. Stanford: Stanford University Press. 235pp

McGrath, D.G. 2013. *Development of a formal co-management system for floodplain fisheries in the Lower Amazon Region of Brazil*. IASC Panel. Formalisation of access and trade in land and natural resources: Inter-sectoral lesson sharing from and for forestry, mining, fisheries, and land tenure. 14th Global Conference of the International Association for the Study of the Commons. Mt Fuji, Japan, June 3-7th, 2013.

Medeiros, R.P. 2009. *Análise do quadro legal e institucional da pesca e da gestão ambiental no Brasil: subsídios ao licenciamento ambiental da pesca*. Relatório Técnico. Brasília: MMA/DBFlo. Projeto PNUD BRA/00/021. Contrato PNUD 2008/001333. 2009. 79p.

Medeiros, R.P. 2009*. Possibilidades e obstáculos à co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais: estudo de caso na área da Baía de Tijucas, litoral centro-norte do Estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008*. Tese de Doutorado em Sociologia Política, Universidade de Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis. 328pp.

Mendes, A.B.V. 2009. *Conservação Ambiental e direitos multiculturais:reflexões sobre Justiça*. Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas.

Mesquita, F. P., Bittencourt, V. F. N., Begossi, A., & Clauzet, M. 2012. Frequency of occurrence of the fishing gears used in the community of Praia Grande in Paraty, RJ. *BioScience*, 1(1): 1-5.

Mikalsen, K.H. e Jentoft, S. 2001. From user-groups to stakeholders? The public interest in fisheries management. *Marine Policy*, 25(2): 81–92.

Mitchell, M. 2009. *Complexity: A Guided Tour*. New York: Oxford University Press.

MMA. 2010. *Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. Brasília: MMA/SBF/GBA. 148 p.

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura. 2009. *2º Relatório do Acordo de Pesca da Baía de Ilha Grande/RJ – chancela popular inicial e parcial*. Nota Técnica nº 11/2009/SE/MPA. Brasília: MPA.

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura. 2010. *3º Relatório do Acordo de Pesca da Baía de Ilha Grande/RJ – chancela popular unânime*. Nota Técnica nº 03/2010/SE/MPA. Brasília: MPA.

MPA e FIPERJ. 2009. *Relatório Acordo de Pesca: uma possibilidade para a Baía da Ilha Grande/RJ.* Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA e Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ. 18p.

Mussolini, G. 1980. *Ensaios de Antropologia Indígena e Caiçara*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 290pp.

Nagendra, H. Ostrom. E. 2012. Polycentric governance of multifunctional forested landscapes. *International Journal of the Commons*, 6(2):104-133.

Neubauer, P., Jensen, O.P., Hutchings, J.A. e Baum, J.K. 2013. Resilience and Recovery of Overexploited Marine Populations. *Science*, 347-349p.

Njaya, F. 2007. Governance Challenges for the Implementation of Fisheries Co-Management: Experiences from Malawi. *International Journal of the Commons*, 1(1): 137-153

Noble, B.F. 2000. Institutional criteria for co-management. *Marine Policy*, 24: 69-77.

North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.

North, D. 1993. *Economic Performance through Time*. Prepared for the presentation as the Prize Lecture in Economic Science in memory of Alfred Nobel, December 9, 1993.

Oakley, P. 1991. The Concept of Participation in Development. *Landscape and Urban Planning*, 20(1): 115-122.

Olsson, P., C. Folke, and F. Berkes. 2004. Adaptive co-management for building resilience in social–ecological systems. *Environmental Management,* 34:75–90.

Olsson, P., L. H. Gunderson, S. R. Carpenter, P. Ryan, L. Lebel, C. Folke, and C. S. Holling. 2006. Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social–ecological systems. *Ecology and Society*, 11(1): 18. [online] URL: http: //www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art18/.

Olsson, P., C. Folke, V. Galaz, T. Hahn, and L. Schultz. 2007. Enhancing the fit through adaptive co- management: creating and maintaining bridging functions for matching scales in the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve Sweden. *Ecology and Society*, 12(1): 28. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art28/.

Orozco-Quintero, e Berkes, F. 2010. Role of linkages and diversity of partnerships in a Mexican community-based forest enterprise. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 4(2): 148-161.

Ostrom, E. 1990. *Governing the commons*. The evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 280pp.

Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press. 355pp.

Ostrom, E. 2007. A diagnostic approach for going beyond panaceas. *PNAS,* 104(39): 15181–15187.

Ostrom, E. 2010a. Nested Externalities and Polycentric Institutions: must we wait for global solutions to climate change before taking actions at other scales? *Economic Theory*, 49(2): 353-369.

Ostrom, E. 2010b. A Multi-Scale Approach to Coping with Climate Change and Other Collective Action Problems. *Solutions Journal*, 1(2): 27-36. [online]: http://thesolutionsjournal.com/node/565.

Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B. e Policansky, D. 1999. Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *Science,* 284: 278-282.

Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P. C.; Stonich, S. e Weber, E. U. (eds.). 2002. *The Drama of the Commons*. Washington D.C.: National Academy Press. 521p.

Parkins, J.R. e Mitchell, R.E. 2005. Public Participation as Public Debate: A Deliberative Turn in Natural Resource Management. *Society and Natural Resources*, 18:529–540

Pauly, D. 1997. Small-scale fisheries in the tropics: marginality, marginalization and some implications for fisheries management. In: Pikitch, E.K.; Huppert, D.D.; Sissenwine, M.P. (eds.). *Global Trends: Fisheries Management*. American Fisheries Society Symposium 20, Bethesda, Maryland. 40-49p.

Pauly, D., Watson, R. e Alder, J. 2005. Global trends in world fisheries: impacts on marine ecosystems and food security. *Phil. Trans. R. Soc. B*., 360: 5–12. doi:10.1098/rstb.2004.1574.

Pauly, D. 2006. Major trends in small-scale marine fisheries, with emphasis on developing countries, and some implications for the social science. *Maritime Studies*, 4(2): 7-22.

Pauly, D. 2009. Beyond duplicity and ignorance in global fisheries. *Scientia Marina*, 73(2):214-224.

Pauly, D. 2011. Foreword. In: Chuenpagdee, R. (ed.). *World Small-Scale Fisheries Contemporary Visions*. Delft: Eburon Academic Publishers. 15-17p.

Pauly, D.; Christen, V.; Guénette, S.; Pitcher, T. J.; Sumaila, U.R.; Walters, C. J.; Watson, R. e Zeller, D. 2002. Towards sustainability in world fisheries. *Nature*, 418(8): 689-695.

Pauly, D., Watson, R., Alder, J. 2005. Global trends in world fisheries: Impacts on marine ecosystem and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*., 360, 5–12.

Peterson, N.D., 2011. Excluding to include: (Non)participation in Mexican natural resource management. *Agriculture and Human Values*, 28: 99-107.

Pinkerton, E. 2003. Toward specificity in complexity: Understanding co-management from a social science perspective. In: Wilson, D. C.; Nielsen, J. R. and Degnbol, P. *The Fisheries Co-management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects.* Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, p. 61-77.

Pinkerton, E. 2007. Integrating Holism and Segmentalism: overcoming barriers to adaptive co-management between management agencies and multi-sector bodies. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance.* Toronto: UBC Press. 151-171p.

Plante, S. e Breton, Y. 2005. Espaço, pesca e turismo em Trindade. In: Diegues, A. C. (Org.). *Enciclopédia Caiçara*. Vol. III. O Olhar Estrangeiro. Ed. Hucitec. PP. 21-74.

Plummer, R. 2009. The adaptive co-management process: an initial synthesis of representative models and influential variables. *Ecology and Society,* 14(2): 24. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art24/.

Plummer, R., and D. R. Armitage. 2007a. Charting the new territory of adaptive comanagement: a Delphi study. *Ecology and Society,* 12(2): 10. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art10/.

Plummer, R. e Armitage, D. 2007b. A resilience-based framework for evaluating adaptive co-management: Linking ecology, economics and society in a complex world. *Ecological Economics*, 61: 62-74.

Plummer, R., and J. E. FitzGibbon. 2004. Some observations on the terminology in co-operative environmental management. *Journal of Environmental Management*, 70:63–72.

Plummer, R., and J. E. FitzGibbon. 2007. Coonecting Adaptive Co-management, Social Learning and Social Capital through Theory and Practice. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance*. Toronto: UBC Press. Pp. 38-61.

Pomeroy, R. 2007. Conditions for Successful Fisheries and Coastal Resource Co-Management: Lessons Learnt in Asia, Africa, and the Wider Caribbean. In: Armitage, D., Berkes, F. e Doubleday, N. (eds.). *Adaptive Co-management: Collaboration, Learning and Multi-level Governance.* Toronto: UBC Press. Pp. 172-187.

Pomeroy, R.S. e Andrew, N.L. (Eds.) 2011. *Small-scale Fisheries Management. Frameworks and Approaches for the Developing World*. Oxfordshire: CABI. 247pp.

Pomeroy, R.S., Berkes, F., 1997. Two to tango: the role of government in fisheries comanagement. *Marine Policy*, 21: 465-480.

Pomeroy, R.S., Cinner, J.E. e Nielsen, J.R. 2011. Conditions for successful co-management: lessons learned in Asia, Africa, the Pacific an Wider Caribbean. In: Pomeroy, R.S. e Andrew, N.L. (Eds.). *Small-scale Fisheries Management. Frameworks and Approaches for the Developing World*. Oxfordshire: CABI. 115-131p.

Pomeroy, R.S. Katon, B.M. e Ingvil, Harkes. 2001. Conditions affecting the success of fisheries co-management: lessons from Asia. *Marine Policy*, 25: 197-208.

Pomeroy, R.S. e Rivera-Guieb, R. 2006. *Fishery co-management : a practical handbook*. Ottawa: IDRC. 283pp.

Poteete, A. 2012. Levels, Scales, Linkages, and Other 'Multiples' affecting Natural Resources. *International Journal of the Commons*, 6(2): 134–150.

Ramírez, R. 1999. Stakeholder analysis and conflict management. Pages 101-126 in D. Buckles (ed). *Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management.* International Development Research Centre, Canada and World Bank Institute, Washington D.C. USA.

Rebouças, G.N.M., Filardi, A.C.L. e Vieira, P. F. 2006. Gestão Integrada e participativa da pesa artesanal: potencialidades e obstáculos no litoral do Estado de Santa Catarina. *Ambiente e Sociedade*, 9(2): 83-104.

Reed, M. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, doi:10.1016/j.biocon.2008.07.014.

Reid, W.V., Berkes, F., Willbanks, T.J. e Capistrano, D. 2006. *Bridging Scales nad Knowledge Systems: concepts and applications in Ecosystem Assessment*. Washington: Island Press. 351pp.

Renard, Y. 2004*. Guidelines for Stakeholder Identification and Analysis: a Manual for Caribbean Natural Resource Managers and Planners*. CANARI Guidelines Series no 5, Caribbean Natural Resources Institute (CANARI), Laventille, Trinidad, West Indies.

Renn, O. 1992. The Social Arena Concept of Risk Debates. In: S. Krimsky and D. Golding (eds.): *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger. 179-197p.

Ribas, M.C. 2003. *A História do Caminho do Ouro em Paraty*. Paraty: Contest Produções Culturais.

Rittel, H.W.J., Webber, M.M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4:155-169.

Rowe, G., Frewer, L.J., 2000. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology and Human Values*, 25: 3-29.

Rowe, G., Horlick-Jones, T., Walls, J., Poortinga, W. e Pidgeon, N.F. 2008. Analysis of a normative framework for evaluating public engagement exercises: reliability, validity and limitations. *Public Understanding of Science*, 17: 419–441. DOI: 10.1177/0963662506075351.

Ruddle, K. 2001. Systems of knowledge: dialogue, relationships and process. *Environment, Development and Sustainability*, 2: 277-304.

Ruddle, K., and T. Akimichi, editors. 1984. *Maritime institutions in the western Pacific.*National Museum of Ethnology, Senri Ethnological Studies 17, Osaka, Japan.

Ruffino, M. L. 2005. *Gestão do Uso dos Recursos Pesqueiros na Amazônia*. Manaus: IBAMA. 120pp.

Sallas, S., Chuenpagdee, R., Seijo, J. C. e Charles, A. 2007. Challenges in the assessment and management of small-scale fisheries in Latin America and the Caribbean. *Fisheries Research*, 87: 5-16.

Sallas, S., Chuenpagdee, R., Charles, A. e Seijo, J. C. 2011. *Coastal fisheries of Latin America and the Caribbean.* Rome: FAO. 430pp.

Santos, M.T. 2005. *Aprendizados do Projeto Manejo de Recursos Naturais da Várzea - Pró-Várzea.* Série Estudos 4. Brasília. 58pp.

Schmeer, K. 1999. *Stakeholder Analysis Guidelines*. Section 2. Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform. Bethesda: Abt Associates, Inc.

Schusler, T.M, Decker, D. J. e Pfeffer, M.J. 2003. Social Learning for Collaborative Natural ResourceManagement. *Society and Natural Resources*, 15:309–326

Seixas, C.S.2006. Barriers to local-level, participatory ecosystem assessment and management in Brazil. In: Reid, W; Berkes, F; Capistrano, D; Wilbanks, T. (Org.). *Bridging Scales and Knowledge Systems: Linking Global Science and Local Knowledge in Asessments*. Island Press, 254-274.

Seixas, C. S. e Berkes, F. 2010. Community-based enterprises: the significance of partnership and institutional linkages*. International Journal of the Commons*, 4(1): 183–212.URL:http://www.thecommonsjournal.org. URN:NBN:NL:UI:10-1-100208

Seixas, C.S. e Davy, B. 2008. Self-organization in integrated conservation and development initiatives. *International Journal of the Commons*, 2(1): 99-125.

Seixas, C. S.; Kalikoski, D. C.; Almudi, T.; Batista, V. S.; Costa, A. L.; Diogo, H. L.; Ferreira, B. P.; Futemma, C. R. T.; Moura, R. L.; Ruffino, M. L.; Salles, R. e Thé, A. P. G. 2009a. *Gestão Compartilhada do Uso de Recursos Pesqueiros no Brasil: Proposta de um Programa Nacional*. III Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e da Pesca Artesanal – III SEGAP. 1-19pp.

Seixas, C. S.; Minte-Vera, C. V.; Ferreira, R. G.; Moura, R. L.; Curado, I. B.; Pezzuti, J.; Thé, A. P. G. e Francini-Filho, R. B. 2009b. Co-managing Commons: Advancing Aquatic Resources Management in Brazil. In: Lopes,

P. M. e Begossi, A. (eds*.). Current Trends in Human Ecology*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 156-182.

Seixas, C.S., Hanazaki, N., Peroni, N. Araujo, L.G., Cavechia, L. e Giraldi, M. 2010. *Community-based resource management and food security in Coastal Brazil*. Fieldwork report - Paraty – 24 to 28 Jan/2010. 16pp.

Seixas, C.S. e Vieira, M.A.R.M. 2013. *Fisher's knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries: Legal instruments and lessons from five cases studies in coastal Brazil*. FAO workshop on "Fisher's Knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries", 14 to 18 October 2013.

Sen, S. e Nielsen, J. R. 1996. Fisheries Co-management: a comparative analysis. *Marine Policy*, 20: 405-418.

Silva, E.L. 2007. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação*. Ferramenta de Gestão Ambiental e Estímulo à Participação Cidadã. Rio Grande do Sul. 36pp.

Silva, C.N.S. 2013. Resolving environmental issues in the southern Brazilian artisanal penaied-trawl fishery through adaptive co-management. *Marine Policy*, 42: 133-141.

Silva, O.C.A., Almeida, T.I.R e Barros, G.M. 2009. *Avaliação por sensoriamento remoto da evolução da ocupação humana dentro de áreas de Unidades de Conservação do Município de Paraty – RJ.* Anais XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Natal, Brasil, 25-30 abril 2009, INPE, p. 3035-3042.

Simões, E. 2010. *O dilema das decisões sobre populações humanas em Parques: jogo compartilhado entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba.* Tese de Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas. 390pp.

Singleton, S. 2000. Cooperation or Capture? The Paradox of Comanagement and Community Participation in Natural Resource Management and Environmental Policymaking. *IIFET 2000 Proceedings*: 1-12.

Siqueira, P. 1984. *Genocídio dos Caiçaras*. São Paulo: Massao Ohno-Ismael Guarnelli Editores, 91p.

Song, A.M., Chuenpagdee, R. e Jentoft, S. 2013. Values, images, and principles: What they represent and how they may improve fisheries governance. *Marine Policy*, 40: 167–175.

SOS Mata Atlântica e IBAMA. 2004. *Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) de Cairuçu.* 742 pp.

Stringer, L.C., A.J. Dougill, E. Fraser, K. Hubacek, C. Prell, and C. Reed. 2006. Unpacking "participation" in the adaptive management of social–ecological systems: a critical review. *Ecology and Society*, 11(2):39. [online]URL:http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art39/.

Symes, D. 2006. Fisheries governance: A coming of age for fisheries social science? *Fisheries Research*, 81(2-3): 113-117.

Timmer, V.. 2004*. Characteristics of Leadership and Five Equator Prize 2002 Finalists.* CID Graduate Student Working Paper No. 3. Cambridge, MA: Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University.

Trimble, M. e Johnson, D. 2012. Artisanal fishing as an undesirable way of life? The implications for governance of fishers' wellbeing aspirations in coastal Uruguay and southeastern Brazil. *Marine Policy*, (2012), http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2012.04.002.

Trimble, M., Araujo, L.G. e Seixas, C.S. 2014. One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, 92: 9-18.

Trimble, M. 2013*. Towards Adaptive Co-management of Artisanal Fisheries in Coastal Uruguay: Analysis of Barriers and Opportunities, with Comparisons to Paraty (Brazil).* Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy. Natural Resources Institute. University of Manitoba Winnipeg. 399pp.

UERJ. 2010. *Revisão do Plano Diretor Municipal de Paraty e as Leis Complementares – 2010. Volume III – Construindo o Zoneamento Municipal. Capítulo IV*. Paraty: Prefeitura Municipal de Paraty e Universidade Estadual do Rio de Janeiro. pp.22-65.

UFRJ/FIPERJ/MPA. 2012. *Diretrizes para um Programa de Políticas Públicas para a Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros e Aquícolas na Baía da*

Ilha Grande. Documento Final do Projeto Gestão Participativa dos Recursos Naturais. 29pp.

Vasconcellos, M., Diegues, A.C. and Kalikoski, D.C. 2011. Coastal fisheries of Brazil. In: Salas, S., Chuenpagdee, R., Charles, A., Seijo, J.C. (eds*.). Coastal fisheries of Latin America and the Caribbean.* FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper (FAO), n. 544. Roma: FAO. 73-116p.

Vianna, L.P. 2008*. De invisíveis a protagonistas. Populações tradicionais e Unidades de Conservação.* São Paulo: ANNABLUME-FAPESP. 339pp.

Vidal, D.S. 2012. A ambientalização dos discursos na cidade de Paraty: assimetrias e convergências entre instrumentos e direitos. *Revista VITAS*, 2(4): 1- 30.

Vieira, M.A.R.M., Santos, C.R. e Seixas, C.S. Oportunidades na legislação brasileira para sistemas de gestão compartilhada da pesca costeira. (em revisão, ago 2014).

Von Korff, Y., P. d'Aquino, K.A. Daniell, and R. Bijlsma. 2010. Designing participation processes for water management and beyond. *Ecology and Society*, 15(3):1.[online]URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art1/.

Webler, T. e Tuler, S. 2006. Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies. *The Policy Studies Journal*, 34(4): 699-722.

Willems, E. 2003. *A Ilha de Búzios. Uma comunidade Caiçara no sul do Brasil*. São Paulo: HUCITEC-NUPAUB/CEC.

Willbanks, T.J. 2006. Chapter 2. How Scales Matter: some concepts and findings. In: Reid, W.V., Berkes, F., Willbanks, T.J. e Capistrano, D. *Bridging Scales nad Knowledge Systems: concepts and applications in Ecosystem Assessment.* Washington: Island Press. 351pp.

Wilson, D. C.; Nielsen, J. R. and Degnbol, P. 2003. *The Fisheries Co-management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects.* Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Wilson, J.A. 2006. Matching Social and Ecological Systems in Complex Ocean Fisheries. *Ecology and Society*, 11(1):9. [on line] URL:http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art9/.

Yandle, T. 2003. The challenge of building successful stakeholder organizations: New Zealand's experience in developing a fisheries co-management regime. *Marine Policy,* 27:179–192.

Young, O. 2002. Institutional interplay: the environmental consequences of cross-scale interactions. In: Ostrom, E.; Dietz, T.; Dolsak, N.; Stern, P. C.; Stonich, S. e Weber, E. U. (eds.). *The Drama of the Commons*. Washington D.C.: National Academy Press.263-292p.

Young, O. 2006. Vertical interplay among scaledependent environmental and resource regimes. *Ecology and Society*, 11(1): 27. [online] URL: http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art27/.

Zachrisson, A., 2010. Deliberative democracy and co-management of natural resources: snowmobile regulation in western Sweden. *International Journal of the Commons*, 4: 273-292.

Zeller, D. e Pauly, D. 2005. Good news, bad news: global fisheries discards are declining, but so are total catches. *Fish and Fisheries*, 6: 156–159.

Zurba, M., Ross, H., Izurieta, A., Rist, P., Bock, E. e Berkes, F. 2012. Building Co-Management as a Process: Problem Solving Through Partnerships in Aboriginal Country, Australia. *Environmental Management*, 37(1), DOI 10.1007/s00267-012-9845-2.

APÊNDICE 1

REUNIÕES, ASSEMBLEIAS E OFICINAS OBSERVADAS ENTRE 2009 A 2011, EM PARATY E ANGRA DOS REIS

Número da reunião	Reunião, assembleia ou oficina observada	Data
1	Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande	6-11-2009
2	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	16-04-2010
3	Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande	01-05-2010
4	Agenda 21 de Paraty	20-05-2010
5	Associação de Moradores da Ponta Negra	30-06-2010
6	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	07-07-2010
7	Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande	09-07-2010
8	Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande	10-07-2010
9	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	10-07-2010
10	Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu	14-07-2010
11	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	20-07-2010
12	Câmara Técnica para Avaliação do Plano de Manejo da APA Cairuçu	21-07-2010
13	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	29-07-2010
14	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	11-08-2010

Número da reunião	Reunião, assembleia ou oficina observada	Data
15	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	19-08-2010
16	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	20-08-2010
17	Projeto Fortalecimento Mosaico Bocaina – Práticas Sustentáveis – Diagnóstico da Pesca de Trindade	25-08-2010
18	Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina	23-09-2010
19	Associação de Moradores da Trindade	04-10-2010
20	Reunião do Plano Diretor Municipal de Paraty (em Trindade)	21- 10-2010
21	Revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande – escritório do IBAMA (Angra dos Reis)	5-11-2010
22	Assembleia do Plano Diretor Municipal de Paraty	06-11-2010
23	Curso de Gestão Compartilhada – SOLTEC/UFRJ	27-11-2010
24	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	2-12-2010
25	Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina	3-12-2010
26	Conselho Consultivo da Estação Ecológica (ESEC) de Tamoios	7-12-2010
27	Associação de Moradores da Trindade	21-02-2011
28	Projeto de capacidade de suporte para o turismo em Trindade	22-03-2011
29	Câmara Técnica de Pesquisa da Estação Ecológica (ESEC) Tamoios	23-03-2011
30	Câmara Técnica de Pesquisa da Estação Ecológica (ESEC) Tamoios	24-03-2011
31	Associação de Moradores da Trindade	25-07-2011

APÊNDICE 2

ROTEIROS DE ENTREVISTAS UTILIZADOS NA PESQUISA

a. Roteiros de entrevista sobre os Acordos de Pesca (aplicado a pescadores, organizações da pesca e do governo)

a.1. Roteiro aplicado a pescadores e organizações da pesca

1. Qual é o papel/objetivo da sua organização/grupo?

2. Qual é a relação da sua atividade com a pesca artesanal na Baía da Ilha Grande?

3. Você já ouviu falar sobre os Acordos de Pesca? ( ) sim ( ) não.

[Se responder não, vá para as perguntas 18 e 20]

4. Você pode me contar qual é a sua finalidade?

5. Quem está criando estes acordos de pesca?

6. Como eles estão sendo construídos?

7. Você já participou de alguma reunião dos acordos de pesca? Se sim:

7.a. Quais?

7.b. Qual foi seu papel?

7.c. O que você descreve como sendo bom/positivo nestas reuniões?

7.d. O que você descreve como sendo ruim/negativo nestas reuniões?

8. Quais os grupos que você tem conhecimento de que participam dos Acordos de Pesca? Destes:

8.a. Que grupos você acha que são os mais importantes? Por quê?

8.b. Que grupos você acha que são menos importantes? Por quê?

8.c. Quem dos grupos participantes você (sua organização) mantém contato direto?

8.d. Quais destes grupos que você citou, mas que você acha que não deveriam estar participando dos Acordos de Pesca? Por quê?

8.e. Quais grupos não estão participando dos Acordos de Pesca, mas que você acha que deveriam estar participando? Por quê?

9. Como a iniciativa dos Acordos de Pesca chegou à Baía da Ilha Grande?

10. Qual é o papel da sua organização nos Acordos de Pesca?

11. Qual é a contribuição que sua organização já deu para os Acordos de Pesca?

12. Qual tem sido o papel do governo nos Acordos de Pesca de Paraty?

14. Quais são os obstáculos para que os Acordos de Pesca em Paraty se concretizem?

15.a. Quais problemas podem ser sanados com os Acordos de Pesca?

15.b. E quais podem surgir com eles?

17. Você se mantém informado sobre os Acordos de Pesca? Se sim, como?

18. Quais seriam as outras opções de manejo possíveis caso não houvesse a opção do acordo de pesca?

19. O que o acordo de pesca tem que as outras opções não têm?

a.2. Roteiro aplicado a organizações do governo

1. Qual é o papel/objetivo da sua organização/grupo?

2. Qual é a relação da sua atividade com a pesca artesanal na Baía da Ilha Grande?

8. Quais os grupos que você tem conhecimento de que participam dos Acordos de Pesca? Destes:

8.a. Que grupos você acha que são os mais importantes? Por quê?

8.b. Que grupos você acha que são menos importantes? Por quê?

8.c. Quem dos grupos participantes você (sua organização) mantém contato direto

8.d. Quais destes grupos que você citou, mas que você acha que não deveriam estar participando dos Acordos de Pesca? Por quê?

8.e. Quais grupos não estão participando dos Acordos de Pesca, mas que você acha que deveriam estar participando? Por quê?

9. Como a iniciativa dos Acordos de Pesca chegou à Baía da Ilha Grande?

10. Qual é o papel da sua organização nos Acordos de Pesca?

11. Qual é a contribuição que sua organização já deu para os Acordos de Pesca?

13. Qual tem sido o papel dos pescadores nos Acordos de Pesca de Paraty?

14. Quais são os obstáculos para que os Acordos de Pesca em Paraty se concretizem?
15.a. Quais problemas podem ser sanados com os Acordos de Pesca?
15.b. E quais podem surgir com eles?
16. A gestão das Unidades de Conservação pode ser conciliada aos Acordos de Pesca? Se sim, como?
17. Você se mantém informado sobre os Acordos de Pesca? Se sim, como?
18. Quais seriam as outras opções de manejo possíveis caso não houvesse a opção do acordo de pesca?
19. O que o acordo de pesca tem que as outras opções não têm? [incluída por Fábio]
20. Como é a sua relação com os pescadores?

b. Roteiro de entrevista Análise de *Stakeholders* (aplicado a pescadores, organizações da pesca e do governo)

1. Qual é o papel da sua organização?
2. Quais são os projetos/atividades da sua organização?
3. Quais são as dificuldades/obstáculos para executar esses projetos?
4. Quem são seus parceiros? (e aliados)
5. Quais são os problemas da pesca em Paraty?
6. A sua organização/Você tem contribuído para resolver estes problemas? Se sim, como? Se não, por quê?
7. Como você descreve a relação da sua organização:
(i) com os pescadores artesanais?
(ii) com o governo?
8. O que é para você uma boa gestão da pesca artesanal?
9. Quem são as pessoas ou organizações que hoje podem contribuir para uma melhor gestão da pesca?
10. Quem são as pessoas ou organizações que podem dificultar uma boa gestão da pesca artesanal em Paraty?

11. A legislação da pesca é adequada à realidade da pesca de Paraty? Por quê?
12. As decisões sobre o manejo da pesca artesanal devem ser tomadas com base em que tipo/fonte de informações e/ou conhecimentos?
13. Com quem você faria alianças para defender a pesca artesanal de Paraty?
14. Com quem você não faria alianças para defender a pesca artesanal de Paraty?
15. [para pescadores] Você confia na atuação:
- da Colônia de pesca? Por quê?
- do Governo? Por quê?
- da Associação da sua comunidade? Por quê?
16. Você se comunica com alguém do governo para tratar de assuntos relacionados à pesca? Se sim, quem? Para que e com que frequência (diariamente, semanalmente, mensalmente, duas vezes por ano)?
17. E com pessoas de ONGs? Se sim, para que, com quem e com que frequência?
18. E com pessoas de Universidades? Se sim, para que, com quem e com que frequência?
19. Você acredita que governo e pescadores possam dialogar e decidir juntos sobre o manejo da pesca? Por quê?
20. Como pescadores podem ganhar espaço e poder para participarem ativamente das decisões de manejo da pesca?
21. Qual deve ser o papel das ONGs na gestão da pesca artesanal?
22. Qual deve ser o papel das Universidades na gestão da pesca artesanal?
23. Há usuários (comunidades, grupos e/ou indivíduos) fazendo reivindicações por direitos de uso e acesso ao mar e/ou pesca? Quem são eles e quais são suas reivindicações?
24. Quais são suas preocupações com os rumos da pesca artesanal de Paraty?

c. Roteiro de entrevista utilizado com o chefe do Parque Nacional (PARNA) da Serra da Bocaina

1. Quais são as ações atuais de implementação do Parque? Em que instância (arena) estas ações são decididas?
2. O que foi implementado no Parque desde 2009 (somente na região de Paraty)?
3. Quais são as conquistas e desafios da sua gestão como chefe do Parque?
4. Quais são os desafios da sua gestão como chefe do Parque?
5. Qual é o papel do conselho consultivo do Parque na resolução de problemas e tomada de decisões ligadas ao acesso e uso de recursos naturais?
6. Quais são as ações do Parque que pautam a relação com Trindade?
7. A associações de Trindade participam das decisões do Parque sobre ações na área de Trindade?
8. Quais são as instituições (ou indivíduos) parceiras do Parque na região de Paraty? Descreve cada parceria.
9. Hoje, qual é a decisão que regulamenta o limite do Parque na região de Trindade?
10. O plano de manejo do Parque está sendo revisado? Fale sobre isso.
11. Em 2010, o projeto de fortalecimento do Mosaico Bocaina produziu, através de consultoria, um diagnóstico da pesca artesanal de Trindade com o intuito de subsidiar o desenvolvimento de um acordo de manejo da pesca entre a comunidade de Trindade e a chefia do Parque. Qual é a sua opinião sobre essa consultoria? A consultoria feita em Trindade sobre a sustentabilidade da pesca artesanal gerou algum resultado para a gestão do Parque? Se sim, qual? Se não, por que?
12. Em reunião do Conselho Consultivo em 23 de setembro de 2010 (na cidade de Rio Claro), Guadalupe e Maristela apresentaram uma proposta para a implantação de um viveiro no Cachadaço. Qual foi o desdobramento dessa proposta?

13. Qual foi o resultado da consultoria sobre o diagnóstico da capacidade de suporte do turismo em Trindade iniciada em 2011? Houve desdobramentos dos resultados dessa consultoria? Se sim, quais? Se não, por que?

14. Em março de 2011, em reunião na AMOT, onde gestores e ONGs apresentaram a proposta da consultoria sobre o diagnóstico da capacidade de suporte do turismo em Trindade, você mencionou que a UFRJ estava sendo contratada para fazer o diagnóstico e monitoramento ecológico do Cachadaço. Este trabalho foi realizado? Por que grupo/pesquisador da UFRJ? Qual o resultado?

15. A legislação que regulamenta a pesca artesanal de Trindade é adequada para a realidade do Parque? Por que?

16. Em que arena, espaço ou jurisdição a pesca artesanal de Trindade deve ser tratada? Justifique.

17. No contexto da BIG, é possível conciliar a gestão de UCs com a gestão da pesca artesanal? Justifique.

18. Há integração de políticas e ações entre o MPA, ICMBio e IBAMA no que se refere a (i) a pesca artesanal e à gestão da UC?

19. Que orientações você daria às organizações responsáveis pela gestão e ordenamento da pesca artesanal no nível (i) federal e (ii) estadual e (iii) municipal?

d. Roteiro de entrevista utilizado com gestores da Estação Ecológica (ESEC) Tamoios

1. Sobre a proposta de construção dos termos de compromisso:

1.1. O que foi feito até hoje? (quantas reuniões já foram feitas?)

1.2. Quais são as dificuldades que vocês estão encontrando? (*Se gestor não falou de recursos financeiros, perguntar se há recursos para custear o processo*)

1.3. Qual é o papel da FIPERJ neste processo?

2. Qual é a sua opinião sobre:

2.1. a relação entre pescadores e a ESEC Tamoios? O que precisa melhorar?

2.2. a participação dos pescadores nas reuniões do Conselho Consultivo e demais reuniões da ESEC Tamoios que tratam de questões da pesca?

3. *Perguntar somente se o gestor não respondeu na pergunta anterior*. Os pescadores da PG e IA falaram que há baixa participação dos pescadores em reuniões de pesca. Vocês observam este fenômeno? Se sim, por que a participação é baixa?

4. Como os pescadores estão sendo convocados para participar do processo de construção dos Termos de Compromisso?

5. Na primeira reunião que tratou da apresentação dos Termos de compromisso, em 25 de abril deste ano, como foram escolhidos os participantes?

5.1 E nas demais reuniões?

6. O IBAMA participou de alguma reunião do processo de construção dos Termos de Compromisso?

6.1. A participação do IBAMA é importante nesse processo? Por que?

6.2. No dia 25 de abril, o IBAMA foi convidado a participar? Se sim, enviou justificativa?

7. (*Para Sylvia Chada apenas*) Como foi para você a experiência de facilitar a reunião do dia 25 de abril?

8. Os gestores da ESEC que estão coordenando os trabalhos da construção dos termos de compromisso com os pescadores pensam em ter um ou mais facilitadores independentes nesse processo? Por que?

9. Com relação à reunião de 25 de abril de 2012, vocês elaboraram alguma ata (ou relatório ou memória)?

9.1. Se sim, ela/ele foi divulgada (o)? Como?

9.2. Se não, por que?

9.3 E em relação às reuniões que ocorreram depois desta? Houve ata? Foram divulgadas?

10. Ao fazerem o planejamento de reuniões com os pescadores (*especificamente nas reuniões sobre os termos de compromisso*), vocês adotam algum método de avaliação para ser aplicado no final de cada reunião?

10.1. Se sim, quais foram esses métodos?

10.2. Se sim, os resultados dessas avaliações contribuíram para o planejamento das reuniões posteriores? (Se sim, como?; Se não, por que?)

11. O que você acha que é necessário para que exista um processo de gestão compartilhada da pesca em Paraty? O que teria que mudar para conseguir isso?

12. Conte sobre o processo de implementação da ESEC Tamoios (quando foi iniciada, o que já foi feito, o que está planejado para os próximos anos, dificuldades)?

12.1. Quando foi criada a Câmara Temática de Pesca?

12.2. A ESEC tem Plano de Manejo?

APÊNDICE 3

MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Prezado colaborador,

Sou aluna de doutorado da **Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**, no Programa Ambiente e Sociedade do Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM)/ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH).

O título do meu projeto de doutorado é **"Escalas e interações institucionais na gestão da pesca artesanal em Paraty, RJ"**. **Pretendo analisar os processos atuais de gestão da pesca artesanal de Paraty, a fim de gerar subsídios para processos de gestão compartilhada da pesca.**

Meu estudo é puramente científico e eu (pesquisadora) não tenho vínculo de trabalho com nenhum órgão do governo, empresa ou ONG.

Esta etapa de minha pesquisa consiste na **realização de entrevistas, com perguntas sobre (i) a pesca, (ii) o papel das organizações e (iii) a gestão de Unidades de Conservação.** Entrevistarei pescadores, líderes de organizações comunitárias, e pessoas que trabalham no governo, em ONGs e nas Universidades.

As informações pelo senhor (a) fornecidas serão utilizadas em minha pesquisa de forma sigilosa (isto é, sem a identificação do informante) e também em trabalhos e publicações que dela advenham.

Durante a entrevista, o (a) senhor (a) pode ficar a vontade para não responder a qualquer pergunta sem prejuízo algum. Também pode ficar a vontade para me interromper a qualquer momento para esclarecimentos ou comentários.

Sabendo do propósito desta entrevista e do seu direito de desistir e de retirar qualquer informação prestada, a qualquer momento, antes da entrega da tese na Universidade, o (a) senhor (a) concorda em ser entrevistado/a? Posso gravar ou você prefere que eu não grave? Peço a sua autorização para tirar fotografias.

Meu estudo de doutorado será concluído em 2013, e me comprometo a vir a Paraty para apresentar os resultados finais de meu estudo e deixar cópias da tese em algumas organizações, como Associações de moradores, Colônia de Pesca e outras.

Esclareço que **o (a) senhor (a) tem a liberdade e o direito de retirar esse consentimento a qualquer momento, sem necessidade de justificativas**.

Agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos. Deixo meu telefone e email, caso queira entrar em contato. Meu telefone é (19) 9767 8101 e meu email é lgaraujo21@hotmail.com.

Paraty, ____ de _____ de 2013.

_____

Luciana Gomes de Araujo (pesquisadora)

De acordo,

_____

(entrevistado)

APÊNDICE 4

LISTA DE ENTREVISTADOS

Código do entrevistado	Filiação
E1	ICMBio - Parque Nacional da Serra da Bocaina
E2	ICMBio – Estação Ecológica Tamoios
E3	ICMBio – Estação Ecológica Tamoios
E4	Câmara de Vereadores de Paraty
E5	Secretária Estadual de Agricultura e Pesca do Município de Paraty
E6	Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty
E7	Colônia de Pescadores Z-18 de Paraty
E8	Associação de Maricultores de Paraty (AMAPAR)
E9	Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)
E10	Associação de Moradores da Trindade (AMOT)
E11	Associação de Moradores da Trindade (AMOT) e Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)
E12	Associação de Moradores da Praia da Sono

APÊNDICE 5

LEGISLAÇÕES QUE REGULAMENTAM DIRETAMENTE A PESCA ARTESANAL DE PARATY

(baseada em IBIO (sem data), Araujo *et al*. 2014[62] e FIPERJ[63])

Tabela I. Espécies regulamentadas com período de defeso no Estado do Rio de Janeiro
(fonte: http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/defeso, consultado em 10 de julho de 2013)
IN= Instrução Normativa

Pescado	Nome Científico	Período do Defeso	Regulamentação
Sardinha verdadeira	*Sardinella brasiliensis*	15 de junho a 31 de julho e 01 de novembro a 15 de fevereiro	IN IBAMA 15, de 21 de maio de 2009
Tainha	*Mugil Liza, Mugil platanus*	15 de março a 15 de agosto	IN IBAMA 171, de 9 de maio de 2008
Camarões (sete barbas, branco, rosa, barbaruça e santana ou vermelho)	*Xiphopenaeus kroyeri, Litopenaeus schmitti, Farfantepenaeus paulensis, F. brasiliensis, Artemesia longinaris, Pleoticus muelleribagre.*	01 de março a 31 de maio	IN IBAMA 189, de 23 de setembro de 2008
Caranguejo uçá	*Ucides cordatus*	01 de outubro a 31 de dezembro	Portaria IBAMA 52, de 30 de setembro de 2009

[62] Os dados de Araujo *et al*. (2014) contidos neste apêndice foram levantados e analisados por Marina Albuquerque Regina de Mattos Vieira, como parte de seu projeto de Iniciação Científica durante a graduação para obtenção do título de bacharel em Biologia pela Universidade Estadual de Campinas.
[63] Disponível em: http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/defeso. Acessado em 10 de julho de 2013.

Pescado	Nome Científico	Período do Defeso	Regulamentação
Caranguejo guaiamum	*Cardisoma guanhumi*	01 de outubro a 31 de março	Portaria IBAMA 53, de 30 de setembro de 2003
Mexilhão	*Perna perna*	01 de setembro a 31 de dezembro	Portaria IBAMA 105, de 20 de julho de 2006

Tabela II. Moratória de espécies que ocorrem na região de Paraty
(fonte: http://www.fiperj.rj.gov.br/index.php/main/defeso, consultado em 10 de julho de 2013; IBIO sem data)
IN= Instrução Normativa

Pescado	Nome Científico	Período da Moratória	Regulamentação
Cherne Poveiro	*Polyprion americanus*	06 de outubro de 2005 a 06 de outubro de 2015	IN IBAMA 37, de 6 de outubro de 2005
Mero	*Epinephelus itajara*	16 de outubro de 2012 a 16 de outubro de 2015	IN Interministerial MPA e MMA 13, de 16 de outubro de 2012
Cação (cação-anjo-liso, cação-anjo-espinhoso, cação bico-doce, cação cola-fina ou caçonete)	*Squatina occulta, S. Guggenheim, Galeorhinus galeus, Mustelus schimitti*	Tempo indeterminado	IN IBAMA 52, de 8 de novembro de 2005
Raia-viola	*Rhinobatus horkelli*	Tempo indeterminado	IN IBAMA 52, de 8 de novembro de 2005

Tabela III. Legislações (Instruções Normativa e Portarias) sobre restrições de pesca de acordo com a área geográfica, petrecho e tipo de embarcação (fonte: IBIO sem data: 28 e 29, complementada pela autora)

Legislação	Conteúdo
Portaria SUDEPE nº 26, de julho de 1983	Determina sobre a pesca de arrasto para peixes demersais. Proíbe o uso de redes com túnel e saco com malha inferior a 90 mm (medida entre nós opostos). Proíbe o uso de sobresaco com malha inferior a 180 mm (medida entre nós opostos). Proíbe o uso de forro de malha na parte superior do saco.
Portaria SUDEPE nº 55, de 20 de dezembro de 1984	Determina sobre o arrasto de camarão rosa, branco e sete-barbas. Proíbe o uso de redes com malha inferior a 30 mm (medida entre nós opostos)para camarão-rosa e branco. Proíbe o uso de redes com tralha superior a 12 metros e redes com malha inferior a 24 mm (medida entre nós opostos) para o arrasto de camarão sete-barbas. Permite o uso de no máximo duas redes por embarcação.
Portaria SUDEPE nº 3, de 23 de fevereiro de 1987	Proíbe a pesca de arrasto pelos sistemas de portas e parelhas nos locais abaixo descriminados: Interior do Saco do Mamanguá até a área limitada entre a Ponta da Escalvada e a ponta do Buraco; Interior da Enseada de Paraty-Mirim até a área limitada entre a Ponta da Aguada e a Ponta da Barra; Interior da Baía de Paraty até os limites definidos entre a Ponta do Cavalo, Ponta de Fora da Ilha do Mantimento, Ponta de Fora da Ilha Comprida e a Ponta do Boi no continente.
Portaria IBAMA nº 43, de 11 de abril de 1994	Proíbe a pesca de arrasto pelo sistema de portas e parelhas por embarcações maiores de 10 TAB[64] nas áreas costeiras do estado do Rio de Janeiro, a menos de 2 milhas da costa

[64] "A arqueação bruta (AB) ou tonelagem bruta de arqueação de registro (gross tonnage ou gross registered tonnage - GRT) é a expressão do tamanho total de uma embarcação. A arqueação bruta é um parâmetro adimensional e considera volume de todos os espaços internos do navio, também chamada de tonelagem bruta ou tonelagem de arqueação bruta (TAB)" (Martins, 2007).

Legislação	Conteúdo
Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente nº 31, de 13 de dezembro de 2004	Determina sobre a pesca de arrasto de camarão. Proíbe o uso de redes de embarcações permissionadas para camarões de qualquer espécie sem dispositivo para o escape de tartarugas.
Portaria IBAMA nº 83, de 10 de julho de 2002	Proíbe o emprego de puçá na captura de peroá, peroá-branco, peroá-preto, peixe-porco, porquinho e cangulo na região sudeste e sul.
Portaria IBAMA nº 43, de 24 de setembro de 2007	Proíbe a captura das espécies corvina (*Micropogonia furnieri*), castanha (*Umbrina canosai*), pescadinha-real (*Macrodon ancylodon*) e pescada-olhuda (*Cynoscion guatucupa,* sin *C. striatus*) na pesca de cerco, por embarcações cerqueiras (*traineiras*) no Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva nas regiões sudeste e sul.
Instrução Normativa SEAP nº 26, de 19 de dezembro de 2008	Proíbe a pesca de polvo com potes em profundidades menores de 70 metros.
Instrução Normativa Interministerial nº 3, de 28 de janeiro de 2011	Estabelece normas para o ordenamento da frota de arrasto que opera na captura de camarão sete barbas (*Xiphopenaeus kroyeri*), e respectiva fauna acompanhante, entre os paralelos 18º 20'S (divisa dos estados da Bahia e Espírito Santo) e 33º 44'S (Foz do Arroio Chuí, estado do Rio Grande do Sul).
Instrução Normativa/MPA nº 3, de 17 de fevereiro de 2011	Dispõe sobre critérios e procedimentos para a concessão de Autorização de Pesca e efetivação do registro de embarcação pesqueira para operar na captura de camarão sete barbas, *Xiphopenaeus kroyeri*, no litoral sudeste/sul.

APÊNDICE 6

ÁREAS PROTEGIDAS PERTENCENTES AO MOSAICO BOCAINA

(19 Unidades de Conservação, 5 Terras Indígenas[65] e 4 Territórios Quilombolas[66])

Área Protegida	Nível de jurisdição
Unidades de conservação:	
Área de Proteção Ambiental Cairuçu	federal
Parque Nacional da Serra da Bocaina	federal
Estação Ecológica Tamoios	federal
Área de Proteção Ambiental de Tamoios	estadual (RJ)
Área de Proteção Ambiental Silveiras	estadual (RJ)
Área de Proteção Ambiental de Mangaratiba	estadual (RJ)
Parque Estadual Marinho do Aventureiro	estadual (RJ)
Parque Estadual da Ilha Grande	estadual (RJ)
Parque Estadual Cunhambebe	estadual (RJ)
Reserva Biológica da Praia do Sul	estadual (RJ)
Reserva Ecológica da Joatinga	estadual (RJ)
Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte	estadual (SP)
Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião	estadual (SP)
Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Picinguaba)	estadual (SP)
Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Cunha)	estadual (SP)
Parque Estadual da Serra do Mar (Núcleo Santa Virgínia)	estadual (SP)
Parque Estadual Ilha Anchieta	estadual (SP)
Estação Ecológica do Bananal	estadual (SP)
APA Baia de Paraty, Paraty-Mirim e Saco do Mamanguá	municipal (Paraty)
Territórios Quilombolas:	
Quilombo Campinho da Independência (RJ)	federal
Quilombo Santa Rita Bracuí (RJ)	federal
Quilombo do Camburi (SP)	federal
Quilombo da Fazenda (SP)	federal

[65] Não encontrei referências sobre as Terras Indígenas que fazem parte do Mosaico Bocaina.
[66] http://www.bocaina.org.br/mosaico-bocaina/o-mosaico-bocaina, consultado em 8 de setembro de 2014.

APÊNDICE 7

DADOS USADOS NAS ANÁLISES DO CAPÍTULO 3

Reuniões:

1. Acordos de Pesca da Baía da Ilha Grande (6 de novembro de 2009; 1º de maio de 2010; 9 e 10 de julho de 2010; 27 de novembro de 2010

2. Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina (16 de abril de 2010; 19 e 20 de agosto de 2010; 2 e 3 de dezembro de 2010)

3. Conselho Consultivo da APA Cairuçu (14 de julho de 2010)

4. Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Bocaina (23 de setembro de 2010)

5. Conselho Consultivo da ESEC Tamoios (7 de dezembro de 2010; 23 e 24 de março de 2010; 25 de abril de 2012)

6. Reunião sobre a revisão da legislação de pesca da Baía da Ilha Grande - IBAMA (5 de novembro de 2010)

7. Reunião e Assembleia do Plano Diretor (21 de outubro de 2010 e 6 de novembro de 2010)

8. Agenda 21 de Paraty (20 de maio de 2010)

9. Projeto de capacidade de suporte para o turismo em Trindade (22 de março de 2011)

Entrevistas:

1. Chefe do Parque Nacional da Serra da Bocaina

2. Chefe da ESEC Tamoios

3. Analista Ambiental da ESEC Tamoios

4. Vereador da Pesca Artesanal de Paraty

5. Secretário de Pesca de Paraty

6. Presidentes da Colônia de Pescadores de Paraty

7. Presidente da Associação de Moradores da Trindade (AMOT)

8. Presidente da Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)

9. Liderança comunitária dos pescadores de Trindade

APÊNDICE 8

COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO SEGUNDO O DECRETO FEDERAL N° 4.340/2002 E A INSTRUÇÃO NORMATIVA N°11/ICMBIO/2010

Decreto Federal n° 4.340 de 2002

(Artigo 20º)

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (Brasil 2002).

IN-11/ICMBio de 2010

(Artigo 3º)

I - conhecer, discutir, propor e divulgar as ações da unidade de conservação, promovendo ampla discussão sobre o seu papel e a sua gestão;

II - criar câmaras ou grupos temáticos para análise e encaminhamento de especificidades da unidade, facultada a participação de representantes externos, quando pertinente;

III - demandar e propor aos órgãos competentes, instituições de pesquisa e de desenvolvimento socioambiental, ações que promovam a conservação dos recursos naturais da unidade de conservação, sua zona de amortecimento ou área circundante e que visem a sustentabilidade socioambiental, integrando os conhecimentos técnico-científicos e saberes tradicionais;

IV - acompanhar pesquisas na unidade de conservação, propondo medidas para que os conhecimentos gerados contribuam para a integridade da unidade e para a sua sustentabilidade socioambiental;

V - demandar e propor ações ou políticas públicas de conservação, proteção, controle, educação ambiental, monitoramento e manejo da unidade de conservação e da zona de amortecimento ou área circundante;

VI - elaborar Plano de Ação que contenha o cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada das atividades do Conselho;

VII - formalizar suas orientações por meio de recomendações e moções, as quais também deverão constar nas atas das correspondentes reuniões a serem encaminhadas formalmente pelo presidente do Conselho ou conforme estabelecido em seu Regimento Interno; e

VIII - identificar os problemas e conflitos, propor soluções, bem como identificar as potencialidades de manejo da unidade de conservação, em articulação com os atores sociais envolvidos (Brasil 2010).

ANEXO 1: CARTA DE TRINDADE

CARTA DE TRINDADE

18 DE OUTUBRO DE 2010

Nós, moradores *Caiçaras* da comunidade de Trindade, situada no município de Paraty, estado do Rio de Janeiro, aqui representados pela Associação dos Moradores de Trindade (AMOT) e Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT) vimos por esta carta **reivindicar o reconhecimento de Trindade como comunidade tradicional caiçara.**

1. Reivindicamos o reconhecimento da população caiçara de Trindade como população tradicional de acordo com a definição de povos e comunidades tradicionais abaixo citada, contida no art. 3º do **Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**, que institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.**

"Povos e Comunidades Tradicionais são entendidos como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição."

2. Baseados neste mesmo decreto, nós **reivindicamos** o reconhecimento da comunidade caiçara de Trindade, incluindo os seus territórios de pesca, como território Tradicional Caiçara, de acordo com o seu artigo 3º, que define Territórios Tradicionais como *"os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária..."*

3. Reivindicamos atenção ao art. 2º da **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais** que define o principal objetivo desta política, conforme segue abaixo.

"promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições."

4. Reivindicamos o nosso direito de auto-identificação como comunidade caiçara tradicional de Trindade, conforme o objetivo específico VI, do art.3º da **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:**

"reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;".

5. Com base na vasta literatura acadêmica sobre populações caiçaras do litoral sudeste do Brasil, **reivindicamos** a legitimação de nossas atividades econômicas e de nossa dinâmica social como parte de nossa tradição caiçara. Abaixo estão listadas algumas das publicações científicas que tratam da cultura caiçara.

a. *"Ensaios de Antropologia indígena e caiçara"*, de Gioconda Mussolini (1980, Editora Paz e Terra).

b. *"Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar"*, de Antônio Carlos Diegues (1983, Editora Ática).

c. *"Enciclopédia caiçara" (volumes I, II, III, IV e V),* organizadas por Antônio Carlos Diegues (entre 2004 e 2006, Editora Hucitec).

d. *"Caiçaras na Mata Atlântica",* de Cristina Adams (2000, Editora Annablume).

e. *"Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia",* de Alpina Begossi (Organizadora) e Andrea Leme, Cristiana S. Seixas, Fábio de Castro, Juarez Pezzuti, Natália Hanazaki, Nivaldo Peroni, Renato Silvano, (2004, Ed. HUCITEC).

f. "*Ecologia de pescadores artesanais da baía de Ilha Grande"*, de Alpina Begossi, Priscila Fabiana Lopes, Luiz Eduardo C. Oliveira e H. Nakano (2010, Editora Rima).

6. Nós reivindicamos o reconhecimento de nossa tradição caiçara, de acordo com os trechos de publicações científicas que seguem abaixo:

a. Antônio Carlos Diegues, especialista na cultura caiçara e professor da Universidade de São Paulo, ressalta em trechos da *Enciclopédia Caiçara* (Volume I, 2004) que o modo de vida caiçara é fruto da cultura de europeus, negros e indígenas, e combina a pesca e a pequena agricultura entre o litoral sul do Rio de Janeiro e o Paraná.

b. De acordo com trechos escritos por Alpina Begossi (especialista em pesca artesanal em todo o litoral do Brasil e pesquisadora da UNICAMP) no livro *"Ecologia de Pescadores*

da Mata Atlântica e da Amazônia" (pag.21- 22, 2004) e no artigo "*O Cerco Flutuante e os Caiçaras do Litoral Norte de São Paulo: Trindade e a Pesca Artesanal*" (artigo submetido à Revista Interciencia, em 2010) as populações caiçaras:

- Habitam ecossistemas de alta diversidade biológica.

- Habitam ambientes aquáticos, a costa marinha ou rios de água doce.

- Descendem de populações nativas indígenas e de colonizadores portugueses.

- Dependem da pesca para consumo ou ainda como atividade econômica de mercado.

- Usam tecnologias artesanais para a pesca, ou seja, canoas ou barcos de pequeno porte, bem como linhas e anzóis, redes de espera ou de lance, tarrafas, dentre outras, ou ainda armadilhas, como covos e cercos.

- Cultivam a roça, cujo produto básico é a mandioca.

- Extraem recursos na mata, como plantas medicinais, ou madeiras para canoas.

c. Antônio Carlos Diegues mostra que a sociedade caiçara pode ser conceituada como *"uma população tradicional contemporânea, portadora de uma cultura viva como ocorre com outras similares, como a dos quilombolas, dos sertanejos, dos ribeirinhos e caboclos amazônicos e não simplesmente uma relíquia do passado longínquo"* (trecho retirado de artigo de Alpina Begossi, submetido à Interciencia).

7. Reivindicamos o cumprimento da Resolução n° 34/05, do Conselho Nacional das Cidades (colegiado vinculado ao Ministério das Cidades), à Prefeitura Municipal de Paraty, em que o município deve prever no Plano Diretor a instituição das zonas especiais para "demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos" (art. 5°, II).

Associação dos Moradores de Trindade (AMOT)

Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade (ABAT)

ANEXO 2. PARECER JURÍDICO SOBRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - OS CAIÇARAS DE TRINDADE E O PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA (Abirached 2010)

Elaborado por Carlos Felipe de Andrade Abirached (Advogado e Mestre em Política e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável). O texto do parecer na íntegra, redigido por Carlos Felipe de Andrade Abirached, foi transcrito nesta tese e encontra-se a partir da página seguinte.

PARECER JURÍDICO SOBRE POPULAÇÕES TRADICIONAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Os caiçaras de Trindade e o Parque Nacional da Serra da Bocaina

INTRODUÇÃO

Este parecer foi requerido pela coordenação do Projeto “Fortalecimento do Mosaico Bocaina”, no componente “3. Construção de parâmetros para a formulação de um plano de gestão integrada para o uso dos recursos naturais do Mosaico Bocaina”. Seu objetivo é oferecer às comunidades caiçaras que vivem em Trindade, Paraty/RJ, informações sobre a legislação ambiental que rege as Unidades de Conservação e em que aspectos ela pode contribuir para a solução do conflito sobre a presença e o uso de recursos naturais feitos por essas comunidades no interior do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

O tema sobre a relação entre populações tradicionais e áreas protegidas é polêmico no mundo todo. No Brasil, o tema gera conflitos socioambientais, pois a maior parte das Unidades de Conservação de Proteção Integral, áreas protegidas onde a moradia humana não é permitida (como os Parques e Estações Ecológicas) mantém populações tradicionais vivendo em seu interior, que dependem diretamente dos recursos naturais para suas atividades econômicas e culturais.

Neste parecer são apresentadas a legislação que trata do tema e algumas medidas possíveis para solucionar ou amenizar o conflito existente entre as populações envolvidas e a gestão do parque.

A LEGISLAÇÃO E O DIREITO

A legislação que trata do tema é complexa e apresenta pontos polêmicos, podendo inclusive gerar interpretações diversas.

Sobre a área de Trindade há uma sobreposição de leis, decretos e resoluções de âmbito federal, estadual e municipal, além de portarias de

diferentes órgãos públicos, que se aplicam ao caso em análise. Também existe uma sobreposição de instrumentos de ordenamento territorial, pois sobre a área se aplicam as regras dos Planos de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina e da Área de Proteção Ambiental de Cairuçu, além do Plano Diretor de Paraty.

Neste parecer, optamos por descrever e comentar os principais atos legais, de âmbito federal, que podem ajudar a entender melhor a situação presente em Trindade. Assim, a legislação aplicável pode ser resumida da seguinte forma[1]:

1. Convenção Internacional sobre Diversidade Biológica (CDB)

A CDB é o principal acordo internacional que tem por objetivo a proteção e o uso sustentável da biodiversidade, com destaque à importância das Unidades de Conservação e também ao conhecimento das populações tradicionais sobre recursos naturais.

Ela foi assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992. No Brasil, a CDB foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 02/94 e promulgada pelo Decreto n° 2.519/98, passando assim a fazer parte da legislação brasileira e a orientar as políticas públicas de conservação da biodiversidade no país.

2. Constituição Federal

A Constituição brasileira prevê em seu artigo 225 uma série de direitos ambientais, dentre eles o dever do Poder Público de instituir “espaços territoriais especialmente protegidos”, ou seja, criar Unidades de Conservação, considerada uma das mais efetivas medidas para proteger a biodiversidade e garantir o direito ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Mas, essa

[1] A legislação mencionada pode ser acessada na íntegra pelo site www.planalto.gov.br.

regra não impede a presença humana nesses espaços, desde que as práticas não comprometam a integridade dos atributos protegidos.

A Mata Atlântica, a Serra do Mar e a Zona Costeira são consideradas patrimônio nacional pela Constituição. Por isso, possuem maior proteção legal para conservar suas características paisagísticas, ambientais e socioculturais.

A Constituição também garante direitos culturais específicos nos artigos 215 e 216. O patrimônio cultural brasileiro referente à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira é especialmente protegido, incluindo: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Com isso, verifica-se que os direitos ambientais e culturais estão no mesmo patamar de proteção constitucional.

3. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)

O SNUC foi instituído pela Lei n° 9.985/00, que detalhou a regra da Constituição sobre a criação de espaços protegidos, no que se refere às Unidades de Conservação. A Lei n° 9.985/00 definiu dois grupos de Unidades de Conservação: as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. A diferença básica entre elas é que as unidades de proteção integral são mais restritivas por não permitem que haja moradores em seu interior nem que se faça uso direto de recursos naturais, enquanto que as de uso sustentável visam conciliar a presença e as atividades humanas com a conservação da biodiversidade.

As Áreas de Proteção Ambiental, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Extrativistas são exemplos de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, onde a moradia e as atividades humanas são permitidas com algumas restrições. Já os Parques, as Reservas Biológicas e as

Estações Ecológicas são exemplos de Unidades de Conservação de Proteção Integral, onde os usos admitidos são bastante limitados e eventuais proprietários em seu interior devem ter seus imóveis desapropriados.

O tema relativo à população tradicional e Unidade de Conservação de Proteção Integral está tratado mais a frente, no item “Gestão do Território”.

Ainda de acordo com o SNUC, o Plano de Manejo é a lei interna das Unidades de Conservação, que orienta as ações de gestão territorial e ambiental no interior e na zona de amortecimento da unidade (área de entorno). Dele faz parte o Zoneamento da unidade, que define as áreas onde as atividades permitidas podem ser desenvolvidas. Tanto o plano de manejo como o zoneamento devem ser elaborados com a participação da população local e conduzidos pelo conselho da Unidade de Conservação.

4. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

Instituído pelo Decreto nº 5.758/06, o PNAP prevê, além das Unidades de Conservação, as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas como áreas protegidas.

O PNAP reconhece a importância estratégica das populações tradicionais na conservação da biodiversidade, na valorização do patrimônio sociocultural brasileiro e para o desenvolvimento local e nacional. Dentre seus princípios, prevê a “promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas” (item 1.1, inc. XX).

5. Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)

O Decreto Federal n° 6.040/07 instituiu a PNPCT, que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais,

com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

A PNPCT também tem como objetivo solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Por isso, um dos principais pontos dessa política é a garantia do direito territorial de povos e comunidades tradicionais, ao definir os chamados Territórios Tradicionais como os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária.

Podem ser considerados como Territórios Tradicionais: as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas, bem como as Reservas Extrativistas (Resex) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), essas últimas tidas como Unidades de Conservação de Uso Sustentável, segundo o SNUC, que visam garantir a permanência e os direitos das populações tradicionais nos seus territórios historicamente ocupados.

São polêmicos tanto o termo como a identificação de “comunidades tradicionais”. A legislação brasileira tem adotado o critério da auto-identificação para assegurar a essas comunidades seus direitos específicos, dentre os quais o direito à terra aparece como o mais importante.

6. Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A Convenção n° 169 da OIT, aprovada em 1989, instituiu uma série de direitos aos povos indígenas e tribais, com uma parte específica sobre terras. A convenção foi ratificada (aceita) pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n° 142/02. Além do direito territorial, a convenção ainda declara o direito de consulta prévia, isto é, que os governos devem consultar os povos em questão, mediante procedimentos apropriados e, em particular, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam examinadas medidas legislativas ou

administrativas suscetíveis de afetar-lhes diretamente, como obras de infra-estrutura e projetos de lei.

7. Estatuto da Cidade

A Lei n° 10.257/00 regulamenta o capítulo da Constituição Federal que trata de Política Urbana e do Plano Diretor dos municípios. O Estatuto prevê uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros que devem estar previstos no Plano Diretor para serem implementados pelas prefeituras na gestão do território municipal como um todo, nas áreas urbanas e rurais.

O objetivo desses instrumentos e do próprio Plano Diretor é garantir moradia digna a todos os habitantes do município e evitar que o processo de urbanização ocorra de forma desordenada e beneficie apenas alguns segmentos da sociedade, além de combater a especulação imobiliária e regular o mercado de terras. O Plano Diretor deve mapear as áreas de interesse social e implementar programas de habitação popular, assim como identificar áreas adequadas onde loteamentos e condomínios podem ser instalados, respeitando as normas urbanísticas e ambientais.

De acordo com a Resolução n° 34/05, do Conselho Nacional das Cidades (colegiado vinculado ao Ministério das Cidades), o município deve prever no Plano Diretor a instituição das zonas especiais para “demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos” (art. 5°, II). O objetivo desta regra é fazer com que os territórios onde vivem as comunidades tradicionais sejam identificados e demarcados pela prefeitura municipal, para que ela ou órgãos de outras instâncias instituam algum tipo de Território Tradicional naqueles locais. Além disso, compete à prefeitura municipal atuar com instrumentos do Plano Diretor para que loteamentos e condomínios não sejam implantados em áreas próximas dos territórios onde vivem as comunidades tradicionais. Cabe às comunidades interessadas buscarem a inclusão no Plano Diretor desses direitos, que, caso negados, poderão ser obtidos pela via judicial.

GESTÃO DO TERRITÓRIO E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

É importante partir do pressuposto que qualquer Unidade de Conservação não é uma ilha isolada, mesmo quando situada distante das cidades ou dos grandes centros urbanos. Ela faz parte do território de um ou mais municípios, afetam a dinâmica de uso e ocupação do solo e a vida das populações residentes naquele local, sejam elas tradicionais ou não.

As Unidades de Conservação são criadas prioritariamente para proteger a biodiversidade, mas também para assegurar direitos territoriais e apoiar o desenvolvimento de populações tradicionais, como é o caso da Resex e da RDS. Mas devem também fazer parte e induzir o **desenvolvimento local e regional.**

No caso de um parque, por exemplo, seus atrativos turísticos podem reorientar a economia local por meio da promoção de serviços de esportes de aventura, caminhadas por trilhas, passeios a lugares de grande beleza cênica ou a sítios de interesse cultural, bem como do estímulo à realização de eventos e festividades, do incentivo a pousadas, restaurantes e outras estruturas de apoio, além da promoção de intercâmbio entre as populações locais e os visitantes da região onde está situado. Tudo isso abre novas fontes de renda às populações locais, que precisam obter apoio para se organizarem e se profissionalizarem nesses serviços. Parcerias com organizações da sociedade civil e empresariado responsável, bem como com órgãos governamentais locais e regionais, podem alavancar um processo de desenvolvimento que tenha na Unidade de Conservação o foco dessa estratégia.

Essas considerações e medidas, vale frisar, estão expressas no plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina (item 6.1).

Do contrário, tratando-as como ilhas de preservação, as Unidades de Conservação continuarão a ser vistas como um bloqueio ao desenvolvimento local ou como mais uma pressão sobre as populações tradicionais. Continuarão gerando reações negativas da sociedade e do governo municipal, pois sem apoio local uma Unidade de Conservação não sobrevive. É preciso obter aceitação e

valorização social e política em relação às Unidades de Conservação para que elas cumpram com os objetivos pelos quais foram criadas.

Mas, para sair do discurso e enfrentar esse desafio, é preciso a iniciativa dos órgãos e entidades envolvidas (como vendo sendo feito), bem como dos atores que as representam, além de amparo legal.

A base de um processo de desenvolvimento local sustentável, que tenha a Unidade de Conservação como elemento central e principal estratégia, é a regularização fundiária. Imóveis situados no interior das unidades devem ser desapropriados com a declaração de utilidade pública ou interesse social, mediante pagamento prévio de indenização.

No caso da presença de populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral, como é a situação das **famílias caiçaras residentes no interior do Parque Nacional da Serra da Bocaina**, a Lei do SNUC prevê no art. 42 que “as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente **realocadas** pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”.

De acordo com o SNUC, o “Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (art. 11). Não permite a moradia, tampouco usos diretos em seu interior.

As **áreas de Trindade inseridas no Parque Nacional da Serra da Bocaina**, segundo o seu plano de manejo, são as praias do Caixa de Aço e do Meio, e uma ilha costeira denominada Ilha do Tesouro, Ilha da Trindade ou Ilha da Casca. Elas fazem parte da Zona de Uso Extensivo/Segmento Praia de Trindade, prevista no Plano de Manejo do Parque, que tem como objetivo geral “facilitar a educação ambiental, o lazer e a recreação intensiva, em harmonia com o meio”. Os principais conflitos descritos são a ocupação desordenada na Praia da

Trindade, a população residente, o turismo intensivo e os caminhos e trilhas secundárias[2]. O planejamento do parque prevê atividades de recreação nas praias e na Piscina do Caixa de Aço, bem como interpretação ambiental na trilha Rochedo Cabeça do Índio e na cachoeira Pedra que Engole. Para tanto, estabelece a desapropriação dos imóveis pertencentes aos moradores e a retirada daqueles que se estabeleceram ilegalmente na área, dentre outras medidas descritas na página 6.166.

O SNUC também prevê que até que seja possível efetuar o reassentamento serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Essas normas de compatibilização foram detalhadas pelo **Decreto n° 4.340/02**, que regulamenta o SNUC, e descreve como deve ser o tratamento das comunidades tradicionais cuja permanência e atividades não são permitidas em unidades de proteção integral (como os parques):

> "Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.
> § 1° O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.
> § 2° O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.
> § 3° O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já

[2] Segundo o plano de manejo, os problemas fundiários decorrem dos próprios "limites geográficos do Parque que, apesar de descritos no decreto que cria a unidade, estes limites são imprecisos, desconhecidos ou ignorados pela população da região, fato agravado pela ausência de uma demarcação física" (item 1.4, p. 1.19).

> criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.
> § 4° O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

O decreto federal definiu o **Termo de Compromisso** como o instrumento que pode ser utilizado entre o órgão gestor da Unidade de Conservação e as comunidades envolvidas, para que elas possam manter o acesso às suas fontes de subsistência, os locais de moradia e seus modos de vida. Entretanto, o Decreto n° 4.340/02 não regulamentou o **prazo de permanência** das populações tradicionais, deixando para o termo de compromisso essa definição, caso a caso. Dessa forma, o termo de compromisso tanto pode ter prazo determinado, regulamentando como as famílias poderão continuar suas atividades socioeconômicas até que sejam realocadas, como pode manter por tempo indeterminado a presença e as atividades das comunidades tradicionais, até que seja negociada uma solução definitiva.

Em qualquer situação, incumbe ao órgão gestor da unidade o dever de envidar esforços para obter as condições necessárias visando a assinatura de termos de compromissos. Afinal, da interpretação do SNUC, trata-se de um dever do órgão ambiental e um direito das comunidades envolvidas.

Caso seja definido que os termos de compromisso terão prazo determinado e não prorrogável, ficam abertas duas possibilidades após a sua vigência, quais sejam:

OPÇÃO 1. prossegue o processo de reassentamento das famílias caiçaras para uma área fora do parque e também de exclusão total da pesca na região do Cachadaço.

O eventual reassentamento em local e condições adequadas, bem como a exclusão da pesca devem ser negociados com a comunidade, que terá direito à indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes.

OPÇÃO 2. permite constatar que a ocupação feita pelas famílias caiçaras e os respectivos usos que fazem dos espaços e dos recursos naturais dentro do parque não causa expressivo impacto ambiental. Com isso pode-se

embasar uma proposta de **transformação** (recategorização/reclassificação) daquele trecho do parque em uma unidade de conservação de uso sustentável.

Já a opção pela alteração do regime de manejo do parque em Trindade também tem diversas implicações. A primeira é que pode suscitar o argumento que a medida irá diminuir a proteção da biodiversidade existente naquela área da unidade, pois passariam a ser permitidos o uso de recursos florestais e a pesca. A segunda é que para recategorizar uma Unidade de Conservação é preciso que o Congresso Nacional aprove um **projeto de lei específico**, apresentado pelo Poder Executivo Federal, que oficialize a **redução dos limites** do parque no local em questão e no mesmo ato crie uma nova unidade na área. Neste caso, há o risco de parlamentares diminuírem o tamanho do parque para além do necessário, a fim de atender a interesses econômicos, inclusive em outras áreas da unidade.

Com essas e outras ressalvas, é fundamental considerar que a área eventualmente reduzida parcialmente seja mantida protegida, como Unidade de Conservação, preferencialmente uma RDS, pois é uma categoria de uso sustentável em que as áreas particulares incluídas em seus limites, pertencentes às famílias tradicionais, podem ficar de fora de eventuais desapropriações. Dessa forma, apenas as áreas ocupadas por comunidades tradicionais seriam beneficiadas pela criação da RDS na área onde hoje é o parque em Trindade. O domínio da área continuaria sendo público, da União, no caso do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com o uso concedido apenas às famílias tradicionais que já viviam no parque antes de sua criação, mediante contrato específico, chamado de contrato de concessão de direito real de uso.

A categoria RDS[3] parece ser adequada, no caso, pois além de preservar a biodiversidade (e devendo prever uma zona de proteção integral), visa valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvido pelas populações tradicionais. Inclusive, uma porção

[3]Em âmbito federal, o processo de criação de RDS está regulamentado pela Instrução Normativa n° 03/07, do ICMBio.

marinha pode fazer parte dos limites da reserva, para abranger as áreas de pesca tradicional existente na área e conservar a biota marinha. Na RDS são incentivadas a visitação pública controlada e a pesquisa científica sobre biodiversidade e manejo, sendo permitido o uso dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis. A RDS também deve contar com plano de manejo e zoneamento próprios, definidos pelo seu conselho deliberativo, composto por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área.

Trata-se, enfim, de uma categoria de unidade de conservação que cumpre com os próprios objetivos do SNUC, que é “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (art. 4°, XIII). Para ser criada, são necessários estudos interdisciplinares que apontem a sua viabilidade e enquadramento, além da realização de consultas públicas, conforme exigido pelo SNUC.

OPÇÃO 3. Uma **terceira possibilidade** é firmar os termos de compromisso por prazo indeterminado, a critério do órgão ambiental, mas com a ressalva de que o mesmo poderá ser cancelado nos casos nele estabelecidos; ou definir um prazo determinado para a validade dos termos de compromisso, mas com a possibilidade de ser prorrogável, a critério do órgão gestor. Em ambos os casos, o escopo passa a ser a conciliação entre a presença e uso dos recursos naturais pelas comunidades caiçaras e os objetivos de gestão da unidade, com definição de zoneamento e usos específicos para aquela área, que integrem o plano de manejo da unidade.

Outra função do termo de compromisso (de permanência e uso sustentável) é evitar que as comunidades tradicionais sejam punidas por infrações ambientais pelas práticas em Unidade de Conservação cuja categoria não as

permite. Algumas atividades[4] hoje exercidas pela comunidade caiçara que vive em Trindade, por ocorrem em uma parte do Parque Nacional da Serra da Bocaina, são legalmente proibidas e passíveis de punição criminal[5] e administrativa[6], como multa, embargo e apreensão de equipamentos, embarcações e petrechos. Firmar os termos de compromisso, que contenha a descrição de como as atividades poderão ser exercidas, com as adequações necessárias em relação as que são praticadas atualmente, evitará sanções ambientais, desde que exercidas conforme o estabelecido entre as partes.

Para compatibilizar a pesca e os objetivos do parque, alguns mecanismos devem ser previstos, como: normas de acesso aos locais utilizados; cadastramento de pescadores e embarcações; definição de petrechos e práticas utilizadas, quantidade e tamanhos mínimos dos pescados, bem como os períodos e locais de pesca.

Com isso, o órgão ambiental passará a ter o compromisso formal dos moradores de adequarem as suas práticas e respeitarem as regras pactuadas. Por outro lado, os moradores passarão a ter formalizados seusdireitos socioambientais, abrindo caminho inclusive para uma participação mais efetiva e cidadã como parceiros na conservação do parque.

Mas, é importante esclarecer que a assinatura dos termos de compromisso não garante a permanência e os usos em caráter definitivo pelas comunidades no interior do parque. Apenas formaliza regras e normas, direitos e

[4]O Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, no item A.5.9.2 (Reuniões comunitárias em comunidades diretamente envolvidas com o parque), consta que: os moradores de Trindade, uma comunidade marcada pela luta travada contra a Companhia Adela- Brascan, "consideram o local denominado Cachadaço, dentro da área do Parque, um dos maiores atrativos turísticos de Trindade, sendo igualmente importante para a procriação de peixes e o lugar onde guardam as canoas quando o mar está agitado. Quanto à mata, necessitam dela para extrair a matéria-prima dos artefatos de pesca artesanal. (...) Solicitam o direito de autogerenciar suas atividades, principalmente o turismo,... uma vez que Trindade continua sendo considerada paraíso ecológico graças a dedicação dos moradores locais" (p. A 5.169).

[5] De acordo com os crimes ambientais descritos na Lei n° 9.605/98.

[6] De acordo com as infrações ambientais administrativas descritas no Decreto n° 6.514/08.

deveres, tanto dos caiçaras como do órgão gestor, pois as partes deverão procurar soluções definitivas para o caso.

Por fim, vale ressaltar que a decisão sobre a destinação territorial de Trindade cabe às instituições competentes, com a participação das comunidades envolvidas.

CONCLUSÕES

No caso do conflito existente entre as famílias caiçaras de Trindade e o órgão gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina, três caminhos parecem ser possíveis:

i) a progressiva exclusão da pesca na área do Cachadaço e o reassentamento das famílias em área fora
do parque, em local e condições acordados entre as partes, com pagamento de indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes, visando promover a regularização fundiária e ambiental da unidade; ou

ii) o início do processo de recategorização parcial do parque para uma unidade de uso sustentável, preferencialmente uma RDS terrestre e marinha; ou

iii) a abertura de um processo conciliatório, a partir da assinatura de termos de compromisso e a instalação de um grupo ou câmara, no âmbito do conselho do parque, com a participação de outros atores como o Ministério Público, para prever as adequações necessárias nas ocupações e usos da área, e companhar o cumprimento do acordo, mantendo a presença e o uso dos recursos naturais pelas comunidades tradicionais que vivem no local em conflito, até que se encontre uma solução definitiva.

Qualquer que seja a opção, inclusive outras que possam ser apresentadas, é importante reforçar o papel das Unidades de Conservação existentes em Trindade (o Parque Nacional da Serra da Bocaina e a Área de Proteção Ambiental de Cairuçu) na promoção do desenvolvimento local. Por isso, a abertura para o diálogo é imprescindível para solucionar o impasse que se arrasta há anos na região.

Por fim, vale reforçar que este parecer constitui apenas um subsídio para um projeto em curso no âmbito do Mosaico Bocaina. A complexidade da questão envolve levantamentos mais aprofundados para balizar melhor as decisões a serem tomadas. O propósito aqui foi especificar a legislação ambiental que incide sobre a região de Trindade no que se refere às áreas protegidas, para que os coordenadores do projeto e os atores envolvidos possam dar os encaminhamentos que julgarem adequados.

Paraty, 05 de agosto de 2010.

CARLOS FELIPE DE ANDRADE ABIRACHED[7]
Advogado – OAB/SP n° 189.762
Mestrando em Política e Gestão Ambiental
Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável

[7] Contato: carlosfelipeaa@gmail.com