

Coordenadas pelo MPA, as cinco reuniões públicas sobre os Acordos de Pesca realizadas em Paraty entre 2009 e 2010³⁹ 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 dispararam 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-implementação 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 cogestão⁴⁰ 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 sobreexploração 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 *stakeholders* 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
<i>Data:</i> 6 de novembro de 2009 <i>Local:</i> Paraty <i>Nº de participantes</i> ⁴¹ : 60	<i>Objetivo:</i> Apresentação do conceito, legislação e experiências de Acordos de Pesca na Amazônia e Litoral Nordeste do Brasil <i>Liderada por:</i> MPA
<i>Data:</i> 1º de maio de 2010 <i>Local:</i> Paraty <i>Nº de participantes:</i> 48	<i>Objetivo:</i> 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 <i>Liderada por:</i> MPA
<i>Data:</i> 9 de julho de 2010 <i>Local:</i> Angra dos Reis <i>Nº de participantes:</i> 30	<i>Objetivo:</i> 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) <i>Liderada por:</i> MPA e SOLTEC/UFRJ
<i>Data:</i> 10 de julho de 2010 <i>Local:</i> Paraty <i>Nº de participantes:</i> 38	<i>Objetivo:</i> 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) <i>Liderada por:</i> MPA e SOLTEC/UFRJ
Curso sobre Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros ⁴² <i>Data:</i> 27 de novembro de 2010 <i>Local:</i> Angra dos Reis <i>Nº de participantes:</i> 31	<i>Objetivo:</i> 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) <i>Liderada por:</i> 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 dados⁴³

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 federal⁴⁴. 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 empreendedorismo 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 papéis 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 nº 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-up*), 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
<i>Legislação favorável</i>	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)
<i>Existência de liderança empreendedora</i>	Comprometimento de lideranças do governo (MPA e FIPERJ) e Universidade (SOLTEC-UFRJ)	Ausência de lideranças de pescadores capacitadas na continuidade do processo
<i>Clareza sobre os objetivos do processo</i>	Esforço por parte do MPA, SOLTEC/UFRJ e FIPERJ em transmitir informações adequadas	Incongruências entre o discurso do governo e ações junto aos pescadores
<i>Clareza sobre os recursos disponíveis</i>	Clareza sobre o uso de recursos financeiros para a execução do Projeto GPESCA	Incerteza de recursos (humanos e financeiros) para a continuidade do processo
<i>Participação e representação</i>	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 considere 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 não participação 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 nº 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).

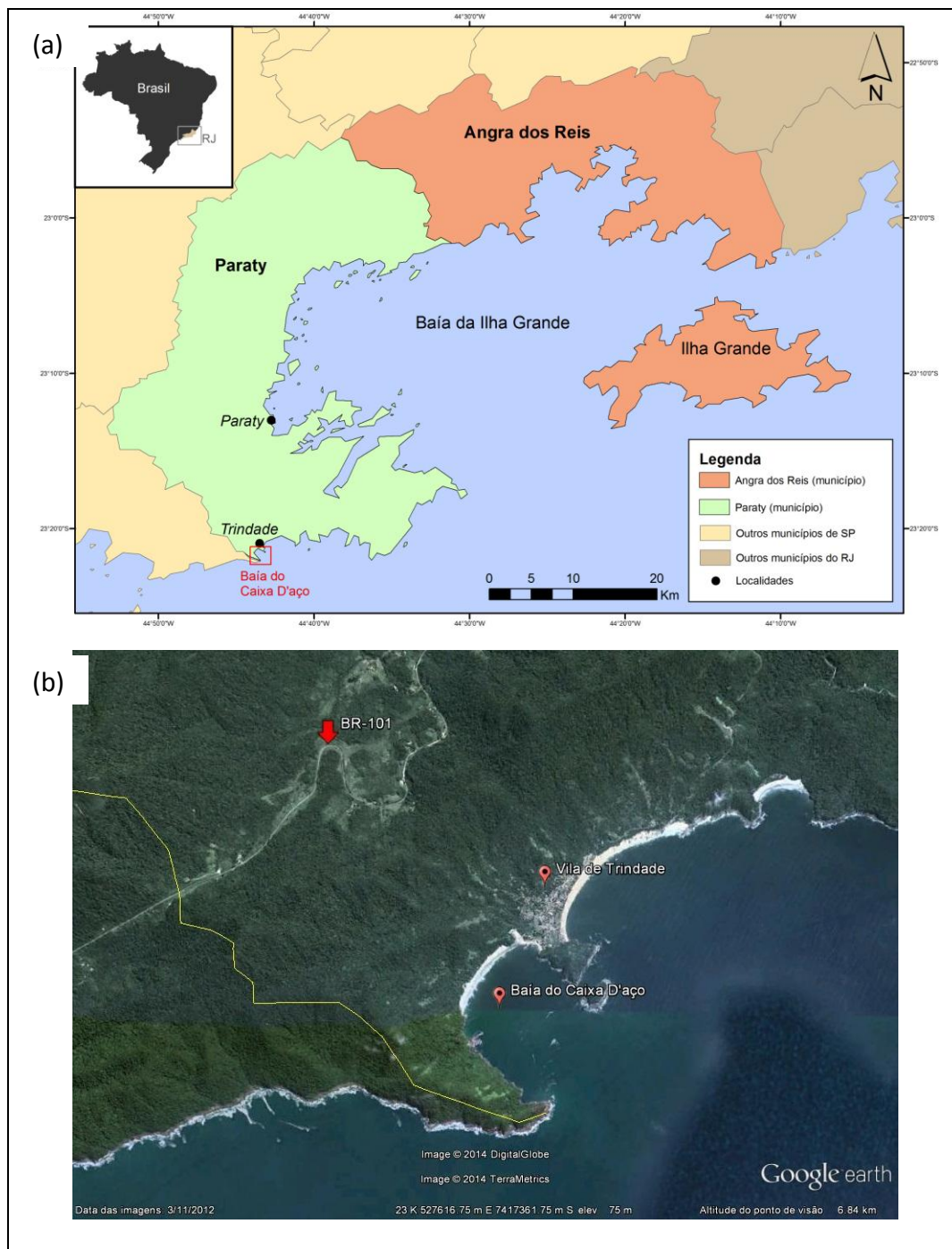


Figura 6.1. (a) Localização de Trindade no município de Paraty e da Baía do Caixa D'Aço. (b) Baía do Caixa D'Aço, Vila de Trindade e a Rodovia BR-101 que dá acesso a Trindade. A linha amarela representa a divisa entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo

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 Bocaina (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 nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 (Brasil 2002b). Além desse decreto, a 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 específicos aos Conselhos Consultivos de UCs federais (Brasil 2010a).

De acordo com a IN-11/ICMBio, em seu artigo 2º, 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 SNUC⁴⁵ (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 nº 4.340/2002 (Brasil 2002b) e àquelas específicas aos Conselhos Consultivos de UCs federais, sem o comprometimento do conteúdo do Decreto Federal nº 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 4º 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 eles⁴⁶.

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 presentes⁴⁷.

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-Mar⁴⁸; 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

⁴⁷Regimento Interno do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina, disponível em <http://www.mosaicobocaina.org.br/images/BOCAINA/documentos/regimento%20interno%20mosaic o%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 Bracuí (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)

Crítérios de Rowe e Frewer (2000)	Definição	Avaliação dos Conselhos
<i>Representação</i>	<i>Os participantes devem constituir uma amostra representativa da população afetada pelas UCs</i>	- 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
<i>Independência</i>	<i>Os Conselhos devem ser coordenados com independência dos interesses do ICMBio</i>	- não há independência - conselhos são presididos e coordenados pelo ICMBio
<i>Envolvimento precoce</i>	<i>Os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo participativo, antes que julgamentos e disputas se tornem salientes</i>	- há mecanismos que garantem o envolvimento desde o início da criação dos Conselhos: elaboração do regimento, participação em reuniões, proposição de temas
<i>Transparência</i>	<i>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</i>	- 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
<i>Influência</i>	<i>Os resultados obtidos da participação devem ter um impacto genuíno sobre políticas</i>	- 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-MB⁴⁹. 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 2011⁵⁰, 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 - temáticas 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 Trindade⁵¹. 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 (nº48 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 nº 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 2011⁵² 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 Joatinga⁵³ 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 Joatinga, 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-Práticas 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 declarações (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 Grande* (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

mentionado nem mesmo na forma de informes⁵⁵. 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 Fórum 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-PNSB⁵⁶, 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 artesanal⁵⁷ 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: <i>os participantes devem constituir uma amostra representativa da população afetada pelas UCs</i>	- interesses de pescadores de Trindade representados no CC-MB - ausência de representação do PARNA da Serra da Bocaina
Independência: <i>a participação dos conselheiros deve ser guiada de forma independente</i>	- 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: <i>os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo participativo, antes de julgamentos e disputas se tornem salientes</i>	- representantes da comunidade de Trindade participaram desde o início, no I Encontro de Populações Tradicionais e Áreas Protegidas do Mosaico Bocaina em 2008
Transparência: <i>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</i>	- 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
<i>Influência:</i> 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.
<i>Definição de objetivos:</i> a natureza e escopo da participação devem ser claramente definidos	- insegurança dos pescadores de Trindade sobre o encaminhamento dos resultados do PFMB-Práticas sustentáveis
<i>Estrutura da tomada de decisões:</i> 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 início 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 2013⁵⁸. 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.

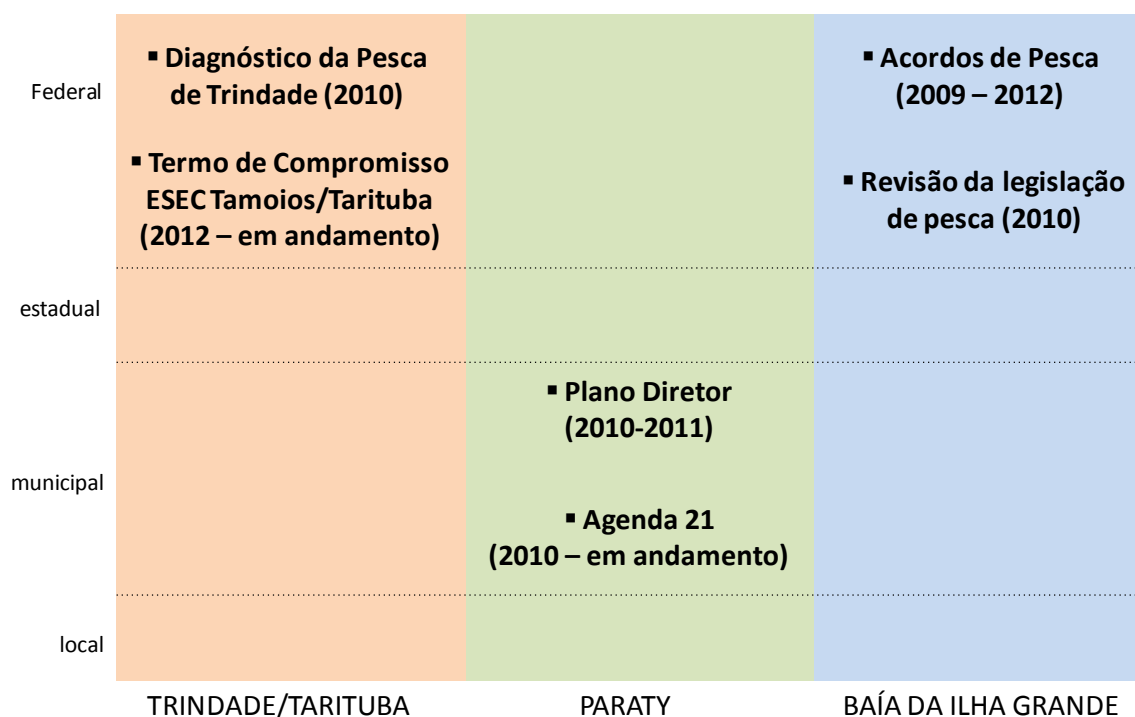


Figura 7.1. Processos de gestão que influenciam a pesca artesanal de Paraty. O eixo horizontal representa a área de atuação dos processos, do nível das comunidades (Trindade e Tarituba) à Baía da Ilha Grande. O eixo vertical representa a jurisdição das organizações que lideram os processos

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 influência 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 Municipal 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 escala⁵⁹.

⁵⁹ Cash e colaboradores (2006) usam como exemplo parte do ciclo do dióxido de carbono (CO₂). Numa floresta, a decomposição vegetal é regulada por processos celulares complexos que liberam CO₂ na atmosfera. Uma vez liberado, as moléculas de CO₂ 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-Khoury 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.

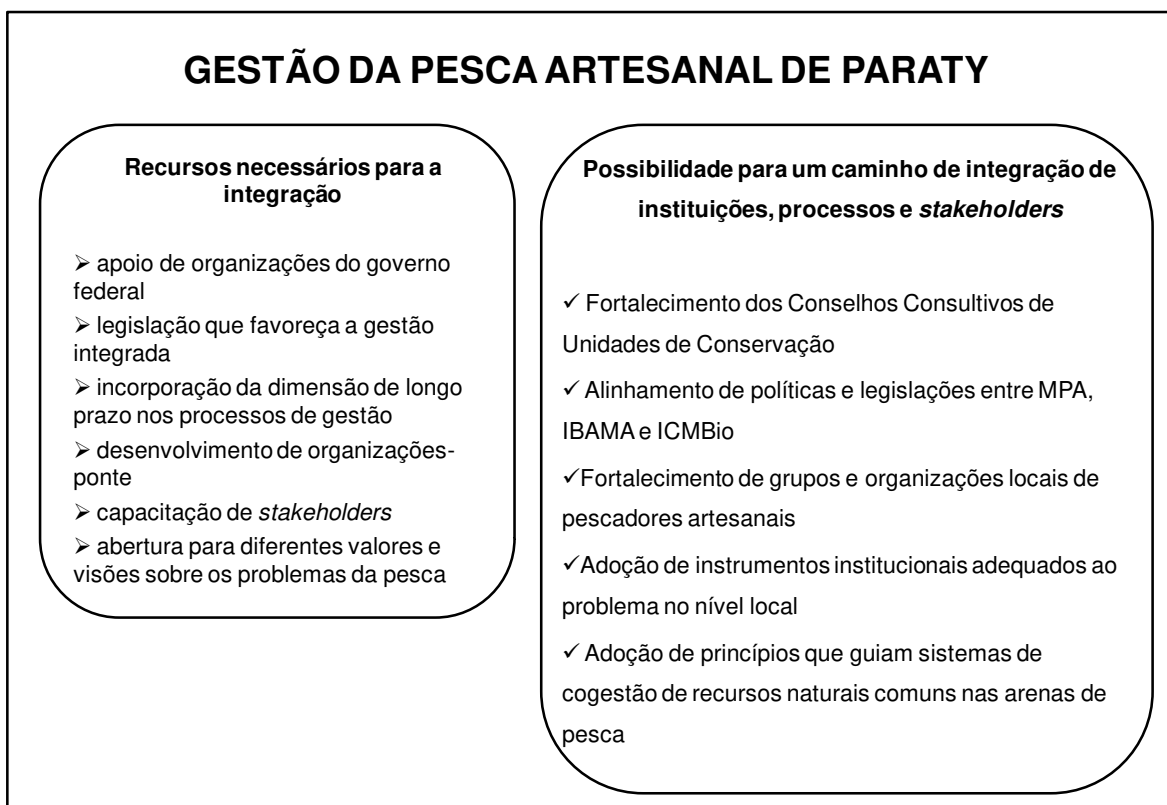


Figura 7.2. Caminho de construção para um sistema de gestão integrado da pesca artesanal de Paraty considerando as possibilidades de ação e recursos necessários para a integração.

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 multiescalares (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 *stakeholders* 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 apropriação⁶⁰ de lideranças de pescadores e suas organizações sobre esses processos.

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 Baía 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 pesquisa⁶¹ 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., Bén  , 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 constru  o de uma arena ambiental para a conserva  o 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: legisla  o, 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 Environment 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 caixas 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 Drama 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-management 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)(Common 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 nº 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 nº 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 nº 11 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](http://dx.doi.org/10.1890/1540-9295(2003)001[0479:ICADAC]2.0.CO;2).
- Buanes, A., Jentoft, S., Karlsena, G.R., Maurstad, A., Sørensen, S. 2004. In whose interest? An exploratory analysis 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-Khoury, 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 precedes 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 nº 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 Drama 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 Alternativas 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 Cairuçu, Parati, RJ – subsídios para futuros monitoramentos. *Revista Brasileira de Botânica*, 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., Kaspersen, 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° 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. Ege, 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 Ambiente, 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 Aquicultura/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/](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., Salyvonchik, 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 (2^a 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. *Ensaio 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.; Gu  nette, 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: CABL. 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: CABL. 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 pesca 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 and 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 Resource Management. *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 Assessments*. 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 Aquicultura 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 penaeid-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. As 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.* 2014⁶² e FIPERJ⁶³)

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	<i>Sardinella brasiliensis</i>	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	<i>Mugil Liza</i> , <i>Mugil platanus</i>	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)	<i>Xiphopenaeus kroyeri</i> , <i>Litopenaeus schmitti</i> , <i>Farfantepenaeus paulensis</i> , <i>F. brasiliensis</i> , <i>Artemesia longinaris</i> , <i>Pleoticus muelleribagre</i> .	01 de março a 31 de maio	IN IBAMA 189, de 23 de setembro de 2008
Caranguejo uçá	<i>Ucides cordatus</i>	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	<i>Cardisoma guanhumi</i>	01 de outubro a 31 de março	Portaria IBAMA 53, de 30 de setembro de 2003
Mexilhão	<i>Perna perna</i>	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	<i>Polyprion americanus</i>	06 de outubro de 2005 a 06 de outubro de 2015	IN IBAMA 37, de 6 de outubro de 2005
Mero	<i>Epinephelus itajara</i>	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)	<i>Squatina occulta</i> , <i>S. Guggenheim</i> , <i>Galeorhinus galeus</i> , <i>Mustelus schimitti</i>	Tempo indeterminado	IN IBAMA 52, de 8 de novembro de 2005
Raia-viola	<i>Rhinobatus horkelli</i>	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 discriminados: 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 (<i>Micropogonia furnieri</i>), castanha (<i>Umbrina canosai</i>), pescadinha-real (<i>Macrodon ancylodon</i>) e pescada-olhuda (<i>Cynoscion guatucupa</i> , sin <i>C. striatus</i>) na pesca de cerco, por embarcações cerqueiras (<i>traineiras</i>) 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 (<i>Xiphopenaeus kroyeri</i>), 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, <i>Xiphopenaeus kroyeri</i> , no litoral sudeste/sul.

APÊNDICE 6

ÁREAS PROTEGIDAS PERTENCENTES AO MOSAICO BOCAINA

(19 Unidades de Conservação, 5 Terras Indígenas⁶⁵ e 4 Territórios Quilombolas⁶⁶)

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 Baía 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 Nº 4.340/2002 E A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº11/ICMBIO/2010

Decreto Federal nº 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. *“Ensaaios 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 nº 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. 5º, 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 forma¹:

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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A Convenção nº 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 nº 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 infraestrutura e projetos de lei.

7. Estatuto da Cidade

A Lei nº 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 nº 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. 5º, 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 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 secundárias². 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 nº 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

§ 4º 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 nº 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 RDS³ 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

³Em 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. 4º, 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 atividades⁴ hoje exercidas pela comunidade caiçara que vive em Trindade, por ocorrerem em uma parte do Parque Nacional da Serra da Bocaina, são legalmente proibidas e passíveis de punição criminal⁵ e administrativa⁶, 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 seus direitos 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

⁴O 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 nº 9.605/98.

⁶ De acordo com as infrações ambientais administrativas descritas no Decreto nº 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 acompanhar 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 ABIRACHED⁷

Advogado – OAB/SP nº 189.762

Mestrando em Política e Gestão Ambiental

Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável

⁷ Contato: carlosfelipeaa@gmail.com