



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

DEBORAH SANTOS PRADO

**PROCESSOS DE COGESTÃO E SEUS AVANÇOS EM RESERVAS
EXTRATIVISTAS COSTEIRAS E MARINHAS DO BRASIL**

CAMPINAS

2019

DEBORAH SANTOS PRADO

**PROCESSOS DE COGESTÃO E SEUS AVANÇOS EM RESERVAS
EXTRATIVISTAS COSTEIRAS E MARINHAS DO BRASIL**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutora em Ambiente e Sociedade na área de Aspectos Sociais de Sustentabilidade e Conservação.

Orientadora: Dra. Cristiana Simão Seixas

Coorientadora: Dra. Célia Regina Tomiko Futemma

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA DEBORAH SANTOS PRADO E ORIENTADA PELA PROF^a DRA CRISTIANA SIMÃO SEIXAS.

CAMPINAS

2019

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

P882p Prado, Deborah Santos, 1988-
Processos de cogestão e seus avanços em Reservas Extrativistas costeiras e marinhas do Brasil / Deborah Santos Prado. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Cristiana Simão Seixas.

Coorientador: Célia Regina Futemma.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Governança. 2. Gestão Ambiental. 3. Pescadores artesanais. 4. Bricolagem. I. Seixas, Cristiana Simão, 1970-. II. Futemma, Célia Regina Tomiko, 1965-. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Co-management processes and their advancements in coastal-marine Extractive Reserves in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Governance

Environmental management

Artisanal fishers

Bricolage

Área de concentração: Aspectos Sociais de Sustentabilidade e Conservação

Titulação: Doutora em Ambiente e Sociedade

Banca examinadora:

Cristiana Simão Seixas [Orientador]

Fábio de Castro

Cristina Adams

Micaela Trimble Nunez

Cláudia Conceição da Cunha

Data de defesa: 04-10-2019

Programa de Pós-Graduação: Ambiente e Sociedade

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-4671-8507>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0954087836394024>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 04 de outubro de 2019 considerou a candidata Deborah Santos Prado aprovada.

Prof^a. Dra. Cristiana Simão Seixas

Prof^a. Dra. Cristina Adams

Prof. Dr. Fábio de Castro

Prof^a. Dra. Cláudia Conceição da Cunha

Prof^a. Dra. Micaela Trimble Nunez

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Dedico esta Tese aos Ribeiro ou Pilé, aos Lima, Fernandes e aos Ferreira. Dedico também aos Coelho, Almeida, Moura e Costa, mulheres e homens de luta. A todas e todos que resistem em tempos de exceção.

AGRADECIMENTOS

Há quem concorde que os anos de 2015 a 2019 foram marcados por um verdadeiro turbilhão de instabilidades, considerando especialmente o cenário político brasileiro. Nesses mesmos anos eu produzi este trabalho e digo que finalizá-lo entre crises, golpes e disparates foi extremamente desafiador. Por isso, são inúmeros os meus agradecimentos às pessoas e organizações que certamente contribuíram para meu processo de doutoramento.

Agradeço o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, pela bolsa de estudos a mim concedida. Agradeço também à CAPES pela bolsa de doutorado sanduíche realizado na Universidade Autônoma de Madrid (UAM), Espanha.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo suporte financeiro para a realização da pesquisa de campo, no âmbito do Projeto de Auxílio à Pesquisa intitulado: “Gestão de Recursos Naturais em Sistemas Socioecológicos: integrando conservação ambiental e desenvolvimento local” (Processo nº 2015/19439-8). Em tempos de escassez e ameaças, é importante reiterar que sem o financiamento público esta Tese não teria sido produzida.

Agradeço à Cris, pela orientação e pela parceria de longa data. Obrigada pela confiança e por me formar como acadêmica. Encerro esse ciclo compreendendo a importância de produzir Ciência de qualidade.

À centena de interlocutores(as) desta pesquisa, que vivenciam na prática os desafios da governança ambiental compartilhada e que se dispuseram gentilmente a dividir suas histórias, ceder seu tempo, seu café e, eventualmente, sua casa comigo. Agradeço aos servidores(as) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que me apresentaram um novo mundo institucional. Um agradecimento ainda mais especial aos moradores(as) da Prainha do Canto Verde (CE) e de São João da Ponta (PA), a quem dedico este trabalho, por sua generosidade, pelas vivências e conhecimento compartilhado.

À Célia Futemma, pela confiança, leitura atenta e auxílio na coorientação do trabalho. Agradeço também às professoras Cristina Adams e Micaela Trimble pelas contribuições oferecidas na fase de pré-banca.

Ao prof. César Lopez Santiago e ao Laboratório de Socioecossistemas da UAM, por serem tão receptivos e por me fazerem sentir parte da equipe de forma tão generosa. Um agradecimento especial ao Oscar Muñoz e às queridas Pâmela Zuñiga e Juanita Aldana, pela convivência diária em Madrid, que tanto me despertou para nossa identidade comum latino-americana. Às vivências brasileiras com o grupo de rolezeir@s mais divertido, que tornou a estadia mais leve.

Agradeço ao Centro de Estudos e Documentação Latino Americanos (CEDLA), da Universidade de Amsterdam, estudantes e professores que me receberam de forma tão acolhedora. Em especial, ao prof. Fábio de Castro pela supervisão no mês mais produtivo deste percurso, por aguçar minha reflexão, pela parceria fundamental em um dos artigos desta Tese,

e pela significativa contribuição teórica e metodológica em todo o trabalho, desde a qualificação.

Agradeço ao suporte logístico fundamental do período de campo. À toda a família Pilé, Lindomar Fernandes, José Maria Costa e tantas outras lideranças que me ampararam na pesquisa e me inspiraram com suas lutas pela Prainha do Canto Verde. Além de logístico, agradeço à Francinete, Antônio Carlos (Tontonho) e às queridas Vitória, Letícia e Maria Eduarda Ribeiro, pelo suporte afetivo, por fazerem com que eu me sentisse tão em casa. Em São João da Ponta, agradeço especialmente ao ‘seu João Lima’ e toda família pelo suporte e tantos cafés. Ao Manuel da Costa Almeida, o ‘seu Curió’ pelo apoio, que também incluiu inúmeras caronas de moto pelos ramais de São João da Ponta. À Mônica Pereira, pontense de coração, que me acolheu na sua casa e tornou o campo no Pará muito mais divertido. Aos não pontenses, mas paraenses, que me ajudaram no início: Ivone Cabral, Marina Ferreira, Henrique Rebelo e o pequeno Léo.

Ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM) pelo suporte institucional. Um agradecimento especial ao Waldinei Araújo, pelo auxílio em todas as etapas do processo e ao André Forati pelo suporte na fase final.

Aos amigos e amigas, companheiros(a) de conquistas, aflições e também aprendizado ao longo dos anos na Unicamp: CGCommons e LEME. À Alice de Moraes e Marina Vieira pelas revisões. À Luciana Araujo pela amizade, hospedagens, pelos conselhos e suporte nos dias angustiantes e de pouca perspectiva. Às queridas Amanda Silvino e Maíra Fainguelernt, amigas que o doutorado trouxe e que ficarão. Aos de outrora, que me amparam sempre, com quem compartilho visões de mundo: *Um dia teremos um terreno!*

Finalmente agradeço e dedico este trabalho à minha família de forma estendida, especialmente às matriarcas de pouco estudo e muita luta, minhas avós Aparecida Ricci e Luzia Veríssimo (em memória). Aos meus pais, Maria Helena e Celso, e ao meu irmão Gustavo, pelo apoio, pelos princípios e valores, pelo incentivo aos estudos e pela compreensão nas ausências. Ao Gú, obrigada também pelo estímulo e pela ajuda fundamental nas transcrições de entrevistas.

Ao Chico, pelo apoio incondicional em casa e no campo. Pelo suporte não só emocional, mas intelectual, suas revisões, seus palpites e *insights*. Obrigada por trazer tanta leveza para minha vida e luz nos momentos mais desesperançosos deste percurso. Que bom que “*escolhi o companheiro antes do caminho*”.

RESUMO

As Reservas Extrativistas (Resex) são áreas protegidas que objetivam conservar recursos naturais florestais e/ou marinhos de uso comum, garantindo os direitos territoriais das populações tradicionais que vêm construindo seus modos de vida nessas áreas ao longo de gerações. Seu desenho institucional foi concebido e vem evoluindo a partir de arranjos de cogestão. Esta Tese tem o objetivo de analisar e explicar avanços nos processos de cogestão em Resex costeiras e marinhas brasileiras, no que diz respeito às possibilidades de participação qualificada das populações tradicionais nesses processos. A pesquisa teve como objetivos específicos (i) compreender como os processos de governança têm ocorrido nas Resex costeiras e marinhas do Brasil, (ii) identificar quais são os instrumentos de cogestão e como eles têm sido implementados nas Resex e (iii) investigar os fatores que explicam avanços de cogestão em Resex, no que diz respeito ao engajamento comunitário na governança. A abordagem metodológica do projeto está baseada na Teoria Fundamentada e o delineamento da pesquisa foi desenvolvido em duas fases. A fase I, teve o objetivo de compilar as informações disponíveis das Resex marinhas federais, a partir de análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) responsáveis pelas unidades (n=21). Na fase II, foi feita uma análise da trajetória de governança de duas Resex, Prainha do Canto Verde (CE) e São João da Ponta (PA), através de entrevistas semiestruturadas com lideranças comunitárias, gestores públicos e parceiros externos das Resex (n=86), além de observação direta e participante e análise documental. A análise da evolução dos instrumentos de cogestão nos mostrou a existência de um arcabouço normativo sofisticado, que foi se transformando ao longo do tempo. Essas instituições formais tratam de: (i) Reconhecimento fundiário e de beneficiários do território, (ii) Ordenamento sobre os usos do território, (iii) Arenas formais de discussão e deliberação, e (iv) Programas e Políticas Públicas institucionalizadas em Resex. A pesquisa revela que os processos e os avanços de cogestão envolvem a interação entre estrutura e agência, e a integração, adaptação ou rejeição das instituições burocráticas frente àquelas socialmente construídas a partir da Bricolagem Institucional. Buscando se diferenciar de conclusões prescritivas para o “sucesso da cogestão”, os avanços foram contextualizados em uma perspectiva processual, e explicados a partir de duas categorias de fatores: fatores catalisadores (crises, ameaças e outros fatores de mobilização social, parcerias emancipatórias e identidade política) e fatores estruturais (pautados em recursos de poder comunitários e cidadania). Os fatores catalisadores e estruturais bem como as habilidades dos gestores locais influenciam diretamente os avanços no compartilhamento da gestão e o engajamento mais substancial das populações tradicionais nas tomadas de decisão.

Palavras-chave: Arranjos institucionais; Populações tradicionais; Bricolagem Institucional; Gestão Compartilhada; Governança ambiental.

ABSTRACT

Extractive Reserves are protected areas that aim to conserve forest or marine common pool resources while protecting the territorial rights of traditional peoples whose livelihoods depend on these areas for generations. Its institutional design is based on co-management arrangements and it has evolved over time. This thesis aims at analyzing and explaining advancements in co-management processes at Marine Extractive Reserves in Brazil (MERs), exploring the possibilities for more qualified participation of traditional peoples in these processes. The objectives were (i) to understand how governance processes have happened in MERs (ii) to identify available co-management instruments and how they have been implemented in MERs and (iii) to investigate factors explaining advancements in MER co-management, particularly regarding community engagement in governance. The methodological approach is based on Grounded Theory and the research design was developed in two phases. Phase I aimed at compiling the information on MERs, based on document analyses and semi-structured interviews with local managers (n=21) of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMbio), the Brazilian protected area agency. In phase II, a governance analysis of two MERs, Prainha do Canto Verde (CE) and São João da Ponta (PA), was carried out, based on semi-structured interviews with community leaders, public managers and external partners (n=86), direct and participant observation, as well as document analyses. The analysis of the evolution of co-management instruments highlighted the existence of a robust normative framework that corresponds to (i) instruments for land/sea tenure and recognition of user rights, (ii) instruments for territorial use planning, (iii) institutional arenas for discussion and deliberation, and (iv) public policies and programs applicable to MERs. The research revealed that advancements in the co-management processes are related to the interaction between structure and agency, and are based on the integration, adaptation or rejection of bureaucratic institutions in face of those socially constructed through processes of Institutional Bricolage. Avoiding prescriptive conclusions about “co-management success”, the advancements were contextualized from a processual perspective and explained from two categories of factors: catalytic factors (crises, threats and other social mobilization factors, emancipatory partnerships and political identity) and structural factors (based on community power resources and citizen rights). The catalytic and structural factors as well as the skills of local managers decisively influence advancements in co-management and in a more substantial engagement of traditional peoples in decision making and governance.

Keywords: Institutional Arrangements; Traditional Peoples; Institutional Bricolage; Shared management; Environmental Governance.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1. Distribuição das 28 Reservas Extrativistas Marinhas por estados em 2018. Em verde, estão marcados os estados que possuem reservas extrativistas (Elaborado pela autora)..... 24
- Figura 2. Imagens do trabalho de campo na Prainha do Canto Verde. A) Escritório local do ICMBio no município de Beberibe (CE). B) Retorno de jangada após pescaria. C) Agricultor em sua vazante. D) Vista da comunidade. Fotos da autora. 30
- Figura 3. Atividades cotidianas das comunidades pertencentes à Resex São João da Ponta (PA). A) Retirando turú no manguezal para o almoço. B) Separação de caranguejos para venda. C) Armazenamento de caranguejos nas sacas. D) Torneio de futebol na comunidade de São Francisco. E) Monitoramento comunitário no manguezal da Resex. Fotos da autora. 33
- Figura 4. Convite entregue aos participantes da pesquisa para a devolutiva e validação. O local, data e horário da reunião foram escolhidos por lideranças presentes em uma reunião prévia da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde. Elaborado pela autora. 35
- Figura 5. Localização e imagens da Resex Prainha do Canto Verde, CE. A: Localização da Resex no estado do Ceará, Brasil. B: Demarcação da Resex Prainha do Canto Verde. D: Imagem aproximada da demarcação continental da Resex (cerca 600 hectares). C: Jangadas na Praia. E: Imagem de divulgação de uma assembleia geral comunitária em 1996 (©Lima, 2017) e F: Imagem do Centro Comunitário da Prainha do Canto Verde. Elaborado pela autora. 40
- Figura 6. Localização e imagens da Resex São João da Ponta, PA. A: Região do salgado paraense onde se localiza a Resex. B: Demarcação da Resex São João da Ponta no município e a localização das comunidades no território, agrupadas e organizadas por polos. C: Os ramais de São João da Ponta para acessar as comunidades rurais. D: Rio Mocajuba, foto da frente da sede do município. E: Praça central da cidade de São João da Ponta. F: Laço, armadilha para captura de caranguejo permitida em São João da Ponta por Termo de Ajuste de Conduta. (Imagens e elaboração da autora)..... 42
- Figura 7. Localização da Reserva Extrativista Marinha de São João da Ponta e as demais Resex marinhas do estado do Pará até 2019. Elaborado pela autora. 44
- Figura 8. Distribuição das Reservas Extrativistas costeiras e marinhas pelos estados brasileiros até julho de 2018. 50
- Figure 9. The location of Federal Marine Extractive Reserves (MERs) along the Brazilian coastal zone (n = 28), showing that 11 out of the 17 coastal states have at least one MER in their territory. Brasília, the national capital, is the home of the ICMBio headquarters, the Federal agency in charge of MERs. 71
- Figure 10. Structural, organizational and every-day life dramas of MER managers and their key position mediating the formal interactions between the central government and communities. 75
- Figura 11. A governança das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil a partir da Bricolagem Institucional. Os processos e avanços de cogestão, envolvem a interação entre estrutura e agência, e a integração, adaptação ou rejeição das instituições burocráticas com aquelas socialmente

construídas. *Fatores estruturais* como o nível de cidadania e desigualdade social, *fatores catalisadores*, como a existência de parceiros emancipatórios, identidade política, crises e ameaças, e a discricionarietà e habilidades dos gestores públicos influenciam diretamente para avanços no compartilhamento da gestão e no engajamento mais substancial das populações tradicionais nas tomadas de decisão. 150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Organização das etapas da pesquisa de acordo com os objetivos específicos e as técnicas de coleta de dados.	25
Tabela 2. Legislação Ambiental analisada no artigo, referente aos instrumentos de cogestão aplicáveis às Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil. Entre as normas analisadas foram consideradas também algumas já revogadas (*), no intuito de compreender o processo de evolução dos instrumentos normativos.....	51
Tabela 3. Instrumentos de cogestão vigentes no desenho institucional das Resex Costeiras e Marinhas do Brasil, seus objetivos e estágio de implementação até novembro de 2016.....	63
Table 4. The institutional framework of the studied Brazilian MERs until 2016 (n=21). The published status indicates whether the instrument has been published in the government register and is legally binding.....	73
Table 5. General information on 21 leading managers of MERs interviewed.....	78
Tabela 6. Características das Reservas Extrativistas de São João da Ponta e Prainha do Canto Verde. Fonte: Dados da pesquisa.....	90
Tabela 7. Avanços na implementação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde (CE) e seus instrumentos de cogestão entre 2009-2017. Elaborada pela autora. Fonte: Dados da pesquisa.....	97
Tabela 8. Características das Reservas Extrativistas de São João da Ponta e Prainha do Canto Verde. Fonte: Dados da pesquisa.....	122
Tabela 9. Estágio de implementação de Instrumentos de ordenamento sobre os usos do território por Reserva Extrativista. Dados levantados em entrevistas com gestores no ano de 2016 (n=21).	179
Tabela 10. Estágio de implementação dos Instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários do território e Instrumentos que se configuram como arenas de discussão e deliberação por Reserva Extrativista. Dados levantados em entrevistas com gestores em 2016 (n=21).....	180

Sumário

1. Introdução	15
1.1 As Resex e a zona costeira	19
1.2 Justificativa.....	21
2. Objetivos	22
3. Métodos de Pesquisa	23
4. Breve Contextualização dos Casos de Estudo.....	36
5. Estrutura da Tese	45
ARTIGO 1 - Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas	48
1. Introdução.....	48
2. Métodos de pesquisa	49
3. Resultados e Discussão	52
3.1. Histórico dos primeiros instrumentos de cogestão.....	52
3.2. A gestão das Resex pós SNUC	54
3.3. O legado institucional das Resex: avanços e paradoxos	64
4. Considerações finais.....	66
ARTIGO 2 - The dramas of the Marine Extractive Reserve managers in Brazil: Navigating through multiple institutions	68
1. Introduction	68
2. MERs in the context of Brazilian protected area system	70
3. Methods.....	74
4. The dramas of managing MERs: The voice of local managers	75
5. Institutional Dilemmas: Between Legalism and Flexibility.....	80
6. Conclusions	84
ARTIGO 3 – Quais fatores explicam avanços de cogestão? Um olhar para além dos indicadores de sucesso	86
1. Introdução	86
2. Casos de estudo	89
3. Métodos de Pesquisa	93
4. Os processos de cogestão e seus avanços.....	94

4.1 Avanços em espaços formais: Ações do Conselho Deliberativo na Prainha do Canto Verde (Ceará).....	94
4.2 Avanços em espaços não formais: Projetos na Resex de São João da Ponta (Pará) .	101
5. Os avanços sob a ótica processual: Fatores explicativos para a cogestão	106
5.1 Fatores catalisadores para a cogestão.....	107
5.2 Fatores estruturais para a cogestão.....	114
6. Considerações Finais	117
ARTIGO 4. Da autogovernança para a governança compartilhada: Mudanças institucionais e Bricolagem em Reservas Extrativistas	120
1. Introdução.....	120
2. Bricolagem Institucional.....	123
3. Ajustes institucionais em Reservas Extrativistas marinhas.....	125
4. As dinâmicas de poder, políticas e partidárias em Reservas Extrativistas marinhas	136
CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	153
APÊNDICES	170
ANEXOS	186

1. Introdução

Esta pesquisa se insere na problemática da governança ambiental de áreas protegidas, ocorrendo a partir de arranjos compartilhados e colaborativos. As áreas protegidas têm se constituído internacionalmente como eixo estratégico para conservação ambiental desde o início do século XX (Adams e Hulton, 2007), mas o impacto social da criação de áreas restritivas passou a se destacar a partir da década de 1970, com um passivo fundiário decorrente do alto índice de sobreposição dessas áreas com os territórios sociais dos povos indígenas, quilombolas e de diversas populações tradicionais¹ (Little, 2002). De forma concomitante, outros modelos territoriais surgiram no Brasil, incorporando, por exemplo, demandas por território, justiça social e proteção ambiental, como é o caso das Reservas Extrativistas (Resex).

O modelo de Reservas Extrativistas é fruto do movimento social seringueiro, que teve visibilidade em níveis nacional e internacional, conectando suas reivindicações agrárias a temas ambientais de interesse mais geral (Almeida, 2004). Seu desenho institucional foi concebido e vem evoluindo a partir do modelo de cogestão entre governo, populações tradicionais e outros atores interessados. Nesta Tese, objetivo analisar e explicar avanços nos processos de cogestão em Resex costeiras e marinhas brasileiras, no que diz respeito às possibilidades de participação mais qualificada das populações tradicionais na governança.

A governança ambiental das Resex será entendida a partir de Castro e Futemma (2015), como uma arena social geralmente assimétrica, em que as interações são mediadas por mecanismos formais e informais e a partir de diferentes visões e motivações. Essas interações ocorrem entre múltiplos atores, sendo de cooperação, conflito, negociação e/ou resistência, motivados pela proteção ambiental, crescimento econômico, autonomia e/ou pela própria sobrevivência.

¹ Apesar das disputas conceituais sobre o significado de comunidade tradicional ou população tradicional, adotamos neste trabalho, assim como Santilli (2015), o conceito abrangente de povos e comunidades tradicionais do decreto nº 6.040/2007, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, onde estão incluídos os pescadores artesanais, e que têm seus direitos reconhecidos também pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). “As comunidades tradicionais são 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” (Decreto nº 6.040/2007). Para ampliar o debate, Carneiro da Cunha e Almeida (2009) também apresentam uma definição analítica importante para populações tradicionais, como “grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista, que inclui o uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados” (p.300).

No contexto internacional e, especialmente a partir da década de 1980, a ideia de descentralização e de participação social se difundiu e se tornou quase consensual tanto pelo pensamento da esquerda, quanto da direita neoliberal (Fonseca, 2011), de modo que uma variedade de mecanismos participativos e colaborativos foram implementados em muitos países para promover a governança ambiental descentralizada (Bené e Neiland, 2006; Lemos e Agrawal, 2006; Armitage et al. 2007; Ansell e Gash 2008; Peterson, 2011). Inúmeras áreas do conhecimento também têm se dedicado ao tema, no âmbito das Ciências Sociais ou Naturais, mas especialmente em esforços interdisciplinares das Ciências Ambientais. No Brasil, com o processo de redemocratização, após o final da ditadura militar e a promulgação da Constituição de 1988, a ideia de participação ganhou grande impulso e passou a ser institucionalizada também na governança das áreas protegidas.

Os incômodos que resultaram no desenvolvimento desta Tese surgiram da necessidade de compreensões mais amplas, explicativas, e ao mesmo tempo críticas, sobre como arranjos criados para serem geridos de forma compartilhada entre governo, populações tradicionais e outros atores sociais estão sendo implementados. As múltiplas dimensões (políticas, culturais, econômicas, sociais, ambientais e temporais) que envolvem os processos de cogestão e as particularidades de cada contexto reforçaram a dificuldade em avaliar esses processos de forma consistente. A participação social e os arranjos colaborativos são constantemente avaliados, formal ou informalmente, por aqueles que participam dos processos, pelo governo, por acadêmicos, e inclusive por aqueles que discordam dessa abordagem de governança (Conley e Moote, 2003). Dependendo dos interesses, as avaliações podem ser desenvolvidas a partir de indicadores de processos - como inclusão, representatividade, mecanismos de tomada de decisão – e/ou indicadores de resultados, como redução da pobreza ou nível de conservação dos recursos naturais (Conley e Moote, 2003, Evans et al. 2011). Abordagens de avaliação participativa e inclusiva dos processos de cogestão também têm sido exploradas mais recentemente, com o objetivo de ampliar a colaboração e a aprendizagem social (Trimble e Plummer, 2019).

Conley e Moote (2003) salientam que, qualquer que seja a forma de avaliação, os pesquisadores devem reconhecer que a avaliação é “inerentemente normativa, e inevitavelmente política” (p.376), pois julgamentos de valor são a base para determinar o que torna um processo “bem-sucedido” ou “malsucedido”. Os critérios variam de acordo com as razões do analista para se fazer uma determinada avaliação, ou seja, quais os valores, a perspectiva do avaliador, o contexto e as características da iniciativa colaborativa que está sendo avaliada.

Para ampliar a problemática, não só metodológica, mas teórica, inúmeros conceitos polissêmicos se relacionam com o tema da cogestão, como democracia, cidadania, participação social, entre outros. O debate sobre o conceito de participação social e seu impacto no processo de construção democrática não é recente. No entanto, tem sido crescente a identificação de limitações nos processos participativos de governança ambiental (Cleaver, 1999; Booth e Halseth, 2011; Smith, 2012; Trimble et al. 2014; Bockstael et al. 2016; Araujo et al. 2017). Afirmar que a participação é um ingrediente fundamental da prática democrática é quase trivial, porém, para além de sua obviedade, questões levantadas por Ugarte (2004 p.93) são cabíveis no contexto da problemática desta Tese: “*De que participação estamos falando? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, entre quem?*”. Para Peterson (2011), grande parte das limitações pode ser atribuída ao conceito de participação ser aberto a uma variedade de interpretações e práticas, o que possibilita formas de manipulação dos processos e seus resultados. “A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais, torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias” (Lavallo, 2011 p. 33).

Além do debate sobre participação, o próprio conceito de cogestão é amplo (Pearson e Dare, 2019). Arranjos de gestão que envolvam os usuários diretos dos recursos naturais das Resex, além de outros atores, no seu planejamento, implementação e avaliação, têm sido nomeados de diferentes formas na literatura internacional e brasileira. Entre os termos disponíveis, Seixas et al. (2009a) destacam gestão participativa, gestão compartilhada, cogestão, manejo de base comunitária, manejo participativo, manejo local, comanejo e cogerenciamento, que independente de suas particularidades, de alguma forma pressupõem que os usuários dos recursos possuam envolvimento nos processos de gestão². Para esta Tese entende-se gestão compartilhada como sinônimo de cogestão, traduzido do inglês *co-management*. A amplitude do conceito de cogestão faz com que na prática haja uma delimitação tênue com o conceito de governança (Bené e Neiland, 2006). Neste trabalho, a cogestão deve ser entendida como a abordagem ou arranjo específico de governança ambiental das Resex e por isso esses conceitos podem ser em alguns momentos intercambiáveis.

² É importante pontuar que a cogestão adaptativa tem se destacado na literatura como um arranjo de gestão que inclui o compartilhamento de poder e responsabilidades, mas também incorpora as mudanças e incertezas dos sistemas ecológicos, tendo como fundamento básico a experimentação e o aprendizado (Armitage et al. 2007). Na cogestão adaptativa, sistemas de gestão de recursos naturais flexíveis também se baseiam na comunidade local e são adaptados a lugares e situações específicas, apoiados por, e trabalhando com várias organizações em diferentes níveis (Olsson et al. 2004). Embora a abordagem da cogestão adaptativa possa ser entendida como sendo mais completa, esta pesquisa tem seu recorte nos processos de gestão compartilhada, ou seja, na interação e participação dos atores, e no desenvolvimento institucional desse arranjo na governança em Resex.

Arranjos de cogestão vêm sendo especialmente investigados na pesca desde a década de 1980 e são definidos como uma série de arranjos colaborativos e compartilhados de tomada de decisão entre usuários, governo e outros atores envolvidos no processo (como universidades, organizações não-governamentais, setor privado etc.) (Jentoft, 2003). Trata-se de uma perspectiva de gestão que pressupõe o compartilhamento de poder e responsabilidades (Carlsson e Berkes, 2005), a cooperação e o uso de uma pluralidade de formas de conhecimento (Armitage et al. 2007) na gestão de um recurso ou território. O conhecimento disponível vem apontando caminhos na forma de condições-chave, ou uma lista de fatores para alcançar processos de cogestão bem-sucedidos (Pinkerton 1989; Pomeroy et al., 2001; McConney et al. 2003; Plummer e FitzGibbon, 2004; Sandstrom et al. 2014; Williams e Tai, 2016). Ao mesmo tempo, inúmeras barreiras ou dificuldades do compartilhamento da gestão ou da participação social qualificada também são cada vez mais apontados, especialmente em casos de cogestão em países em desenvolvimento (ver Seixas, 2006; Njaya, 2007; Seixas et al., 2011 e 2019; Vokou et al., 2014; Cormier-Salem, 2014; Trimble et al. 2014; Haambyia et al., 2015). Enquanto muitos trabalhos têm dado ênfase às falhas das abordagens participativas, poucos têm se dedicado a identificar e a contextualizar os avanços e quais fatores podem explicá-los.

Assim, a proposta desta pesquisa não foi elencar sucessos ou fracassos, nem listas prescritivas para a boa governança. A variedade de caminhos teóricos e de disputas conceituais tornou a análise mais desafiadora, somada à pretensão de que esta Tese saísse de uma dimensão descritiva e diagnóstica e se aprofundasse na dimensão explicativa de processos de governança participativa e compartilhada, com um olhar crítico e contextualizado. A opção metodológica pela Teoria Fundamentada (*Grounded Theory*) (Glaser e Strauss, 1967) me poupou da exigência em definir uma corrente teórica ou um arcabouço analítico a priori, por isso as categorias explicativas e as teorias que amparam as discussões dos resultados surgiram dos próprios dados e da necessidade de interpretar fenômenos complexos, que não estavam sistematizados em hipóteses pré-concebidas.

Três perguntas centrais orientaram o delineamento e o desenvolvimento desta pesquisa:

- 1) *Como os processos de governança têm ocorrido nas diversas Resex Costeiras e Marinhas do Brasil?*
- 2) *Quais são os instrumentos de cogestão e como eles têm sido implementados?*
- 3) *Quais fatores explicam avanços de cogestão em Resex, no que diz respeito ao engajamento comunitário na governança?*

Antes de apresentar os objetivos específicos e a estrutura da Tese, é importante introduzir ao(à) leitor(a), ainda que brevemente, a problemática das Reservas Extrativistas costeiras e marinhas.

1.1 As Resex e a zona costeira

Um marco fundamental do modelo Reserva Extrativista vem de sua gênese. As Resex foram concebidas pelo movimento seringueiro na década de 1980, sendo a primeira Resex federal estabelecida em 1990, pelo Decreto nº 98.863 na Amazônia (Brasil, 1990). O fortalecimento do sindicalismo rural no estado do Acre assumiu um papel primordial na luta dos seringueiros por uma reforma agrária que contemplasse o contexto social e cultural dos povos da floresta (Almeida, 2004; Cunha e Loureiro, 2009; Cunha, 2010). Com a Reserva Extrativista, os seringueiros obtiveram uma chancela formal de reconhecimento e de direito, resultante de um longo processo de lutas por seus modos de vida e de produção (Porto-Gonçalves, 1999).

Alguns aspectos fundamentais na ideia original das Resex basearam-se na necessidade de organização, na gestão das áreas pela própria população extrativista e na desapropriação das terras, sempre ancoradas em uma dimensão de participação e autonomia (Cunha e Loureiro, 2009). A concepção das Resex teve, portanto, substrato principal em demandas reais e legítimas de populações que se viam ameaçadas por políticas externas e se organizaram para reivindicar direitos (Moreira, 2000; Alegretti, 2008).

Como afirma Castro (2014), as exigências internacionais de conservação, bem como as demandas locais de justiça social, são contrastantes com as políticas de desenvolvimento econômico implantadas no país nas últimas décadas. O modelo de desenvolvimento focado na produção de *commodities*, produção de energia e infraestrutura tem ameaçado muitas comunidades tradicionais, no que diz respeito à manutenção de seus territórios e conseqüentemente de seus modos de vida. Em paralelo, ainda que muitas áreas protegidas de uso sustentável também venham sendo criadas em territórios étnicos³, as ameaças do modelo de desenvolvimento em voga não são necessariamente eliminadas, podendo gerar obstáculos

³ Segundo Castro (2014), os territórios étnicos concedem aos residentes locais direitos especiais, como terra e recursos e são representados no modelo brasileiro pelas terras indígenas, territórios quilombolas, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Projetos de Assentamento Agroextrativistas. Embora todos os modelos visem combinar objetivos de conservação ambiental, inclusão social, e alívio da pobreza, eles diferem em seu foco principal e estratégias. Como resultado, a extensão da autonomia, direitos e apoio institucional depende do modelo étnico-territorial entre outros fatores do contexto local.

para a implementação dessas áreas protegidas, se não forem devidamente tratadas. Para compreender os processos de governança nas Resex a partir do modelo de cogestão, também deve-se considerar as transformações na conjuntura política e governamental brasileira, os interesses econômicos sobre as áreas, as políticas de conservação, as diretrizes e acordos internacionais, e o próprio entendimento sobre o papel do Estado, das populações tradicionais e de outros agentes na gestão e conservação ambiental.

Embora tenham se passado quase 30 anos desde a primeira Resex decretada na Amazônia, ameaças oriundas do modelo de desenvolvimento hegemônico ainda persistem para diversas populações tradicionais, e em outras regiões do Brasil, como a zona costeira. Um olhar para as Resex da zona costeira adiciona desafios para entender a problemática, devido à complexidade dessa região. Além do modelo de Resex ter uma importância histórica sobre a garantia de territórios⁴ às populações tradicionais, sua aplicação ganha relevância especialmente pela importância estratégica da zona costeira brasileira, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto ecológico, e estão imersas em um cenário territorial complexo, permeadas por inúmeros interesses e disputas de diferentes níveis e escalas, que variam de acordo com cada contexto, do litoral do Pará ao de Santa Catarina. Nossa costa estende-se linearmente por mais de 8.500 km, abrangendo 17 estados e mais de 400 municípios (IBGE, 2011). O Brasil possui a maior zona econômica exclusiva da América do Sul e uma das maiores do mundo (Gerhardinger et al. 2018). Além disso, cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras encontram-se à beira mar (Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Belém – em região estuarina), o que também reforça sua importância geopolítica para o país (GEOBrasil, 2002).

Na zona costeira brasileira vemos claramente as pressões do modelo de desenvolvimento econômico vigente, por diversos setores, como a pesca industrial, a carcinicultura, o petróleo e gás, o setor portuário e outros setores industriais, além da intensa especulação imobiliária, dos efeitos da urbanização, como a poluição, a ocupação desordenada e o turismo de massa, que se contrapõem aos diversos ambientes que ainda possuem rica biodiversidade, oferecendo múltiplos serviços ecossistêmicos. Muitos dos ambientes mais preservados são objetos de políticas de conservação na zona costeira. O Brasil tem respondido em alguma medida às pressões conservacionistas externas, quando reforçou, por exemplo,

⁴ A discussão sobre o conceito de território é ampla, e fugiria ao escopo deste trabalho uma revisão vasta sobre suas dimensões e significados. Território é referenciado nesta Tese, a partir de autores da geografia como Souza (1995, 2015) e Haesbert (2007), que conceituam um território como múltiplo, diverso e complexo, considerando não só processos concreto-funcionais, mas também simbólico-identitários, que compreendem um espaço construído por e a partir das relações de poder espacialmente delimitadas.

compromissos na Conferência da ONU sobre os Oceanos em 2017 e quando cumpriu em 2018 a Meta de Aichi, estabelecida pela Convenção das Partes para Diversidade Biológica (CBD) para proteger 10% das áreas marinhas do globo até 2020. Mais recentemente, a agenda dos oceanos tem se tornado emblemática na discussão sobre mudanças ambientais globais (Martínez et al. 2007; Zondervan et al. 2013).

Os grupos sociais de comunidades pesqueiras vivendo em Resex também diferem ao longo da costa, em seus modos de vida, cultura, questões socioeconômicas, políticas, dinâmica de conflitos e histórico de organização social, por exemplo. Apenas para ilustrar, em 2018, existiam 28 Resex costeiras e marinhas sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) [Apêndice I], desde Resex com 18 famílias (Mandira-SP) até Resex com 5.000 famílias (Baía de Iguape-BA); de Resex com 600 hectares (Batoque-CE) a 186 mil hectares (Cururupu-MA); algumas mais isoladas dos centros urbanos, outras dentro de uma grande cidade como Florianópolis (Pirajubaé-SC); umas demarcadas em áreas marinhas e terrestres, outras apenas em áreas marinhas, ou ainda apenas em áreas terrestres.

1.2 Justificativa

Inúmeros estudos de caso vêm avaliando a governança de reservas extrativistas marinhas, a partir de diferentes abordagens e com foco nas particularidades dos casos analisados (Pinto da Silva 2004; Glaser e Oliveira 2004; Moura et al. 2009; Santos e Branstom 2015; Rocha e Pinkerton 2015; Nobre et al. 2017; Partelow et al. 2018, Vivacqua e Rodrigues, 2018, entre outros). Há um único trabalho publicado sobre o desempenho das Resex marinhas em nível nacional (Santos e Schiavetti, 2014), a partir da visão de 22 gestores e baseado em questionários com indicadores ambientais, econômicos, sociais e institucionais. De acordo com Macedo (2018), as experiências no estabelecimento de sistemas amplos de monitoramento e avaliação de áreas protegidas têm sido descontínuas, restritas à aspectos ecológicos ou à presença/ausência de instrumentos básicos de gestão, realizados em sua maioria por questionários aos servidores dos órgãos ambientais responsáveis. O arranjo institucional de cogestão nas Resex e seus avanços precisa ser tratado não só do ponto de vista formal, legal e normativo, senão também, a partir das relações sociais e de poder locais, da política e da agência dos indivíduos, contextualizados historicamente e em uma perspectiva processual. A consideração insuficiente dos aspectos sociais, pode tornar as ações de conservação não

efetivas, especialmente ao não incorporar as percepções e os valores das partes interessadas nos processos de tomada de decisão (Villamor, et al. 2014).

Frente aos diversos desafios teóricos e metodológicos que tangenciam a problemática da Tese, esta pesquisa buscou olhar para um panorama macro e micro dos processos de cogestão de Resex marinhas. A partir de entrevistas semiestruturadas com gestores do ICMBio, responsáveis pelas Resex marinhas federais, e de pesquisa de campo em duas destas Resex, foi possível compreender tanto padrões emergentes da realidade institucional das Resex em nível nacional, a partir do olhar dos gestores, quanto acompanhar os processos de governança *in loco*, conhecendo os múltiplos atores envolvidos, resgatando a trajetória das Resex analisadas, sistematizando e contextualizando seus avanços e desafios.

Esta pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), via bolsa de pesquisa a mim concedida (código de financiamento 001), assim como da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), a partir do Projeto de Auxílio à Pesquisa nº 2015/19439-8 intitulado: “Gestão de Recursos Naturais em Sistemas Socioecológicos: integrando conservação ambiental e desenvolvimento local”, que proporcionou todo o financiamento à pesquisa de campo.

2. Objetivos

Esta Tese tem como objetivo geral analisar e explicar avanços nos processos de cogestão em Resex, no que diz respeito às possibilidades de participação qualificada das populações extrativistas. A partir da problemática anteriormente exposta e as questões que orientaram o desenvolvimento do trabalho, foram objetivos específicos da pesquisa:

- I. Compreender como os processos de governança têm ocorrido nas Resex costeiras e marinhas do Brasil.
- II. Identificar quais são os instrumentos de cogestão⁵ e como eles têm sido implementados nas Resex.
- III. Investigar os fatores que explicam avanços de cogestão em Resex, no que diz respeito ao engajamento comunitário na governança.

⁵ Como também será definido no artigo 1, foram considerados instrumentos de cogestão os arranjos formais que se concretizam em ações de gestão no território dessas Unidades de Conservação (UCs), ou que atuam como ferramentas e espaços para a tomada de decisão, sendo previstos em normas legais e administrativas.

3. Métodos de Pesquisa

A abordagem metodológica desta Tese está baseada na Teoria Fundamentada (*Grounded Theory*), elaborada pelos sociólogos americanos Barney Glaser e Anselm Strauss (1967). A Teoria Fundamentada nasce a partir de estudos sociológicos sobre a morte em hospitais e a relação de profissionais e pacientes com esse processo (Charmaz, 2006). Os autores buscaram ampliar a investigação qualitativa preponderante na época, para além dos estudos descritivos ou baseados em hipóteses dedutivas, em direção a arranjos teóricos explanatórios (Charmaz, 2009). Nessa perspectiva metodológica, o conhecimento pode ser aumentado através da geração de novas teorias, ao invés da repetição de teorias já existentes. A teoria representa a geração de conceitos abstratos e a relação entre eles para explicar problemas em várias áreas (Charmaz, 2006). Na Teoria Fundamentada, o(a) pesquisador(a) pode começar a pesquisa com um modelo parcial de conceitos – proposições iniciais – ou seja, conceitos que indicam aspectos principais da estrutura e processos da situação que será avaliada, sua teoria preliminar (Martins e Theófilo, 2009).

A Teoria Fundamentada se situa como uma abordagem metodológica da Pesquisa Interpretativa, ao construir indutivamente uma teoria assentada nos dados, através da análise qualitativa e sistemática destes (Cassiani et al. 1996). Os conceitos iniciais são entendidos como sensibilizadores e devem formar um ponto de partida, mas não de conclusão. Isso pressupõe a construção de códigos e categorias analíticas a partir dos dados, e não de hipóteses pré-concebidas e logicamente deduzidas, nem de arcabouços de análise ou *frameworks* já delineados (Charmaz, 2009). Considera-se importante que o(a) pesquisador(a) permaneça sensível às interpretações e aos significados atribuídos pelas pessoas envolvidas no processo social estudado (Heath e Cowley, 2004) e crie suas categorias a partir desses significados. A Teoria Fundamentada também enfatiza a coleta e análise de dados simultâneas, propiciando a adaptação dos instrumentos de coleta para subsidiar as análises emergentes (Bryant e Charmaz, 2007; Charmaz, 2009). Por isso, é fundamental que, ao seguir essa metodologia, o delineamento da pesquisa considere esses elementos desde seu ponto de partida.

A partir dessa perspectiva, esta pesquisa foi delineada em 2015 em duas fases. A fase I (2015-2016) teve o objetivo de compilar informações sobre as Resex marinhas em nível nacional, no que diz respeito aos processos de cogestão e participação social. Com esses dados foi possível cumprir os objetivos específicos 1 e 2 da tese e verificar quais casos de cogestão seriam mais interessantes para o desenvolvimento da fase II (2017-2018). O recorte escolhido no delineamento da pesquisa envolveu as Resex marinhas sob tutela federal (Figura 1).

Optamos por excluir as Resex estaduais da análise, com o objetivo de subtrair a variável relativa às diferenças institucionais entre os órgãos ambientais. Embora também seja clara a diversidade de variáveis (ambientais, políticas, econômicas e sociais) regionais e locais de cada uma das 25 Resex que existiam no início da pesquisa em 2015, o parâmetro comum encontrado para o recorte amostral foi o nível político do órgão gestor, nesse caso, federal.

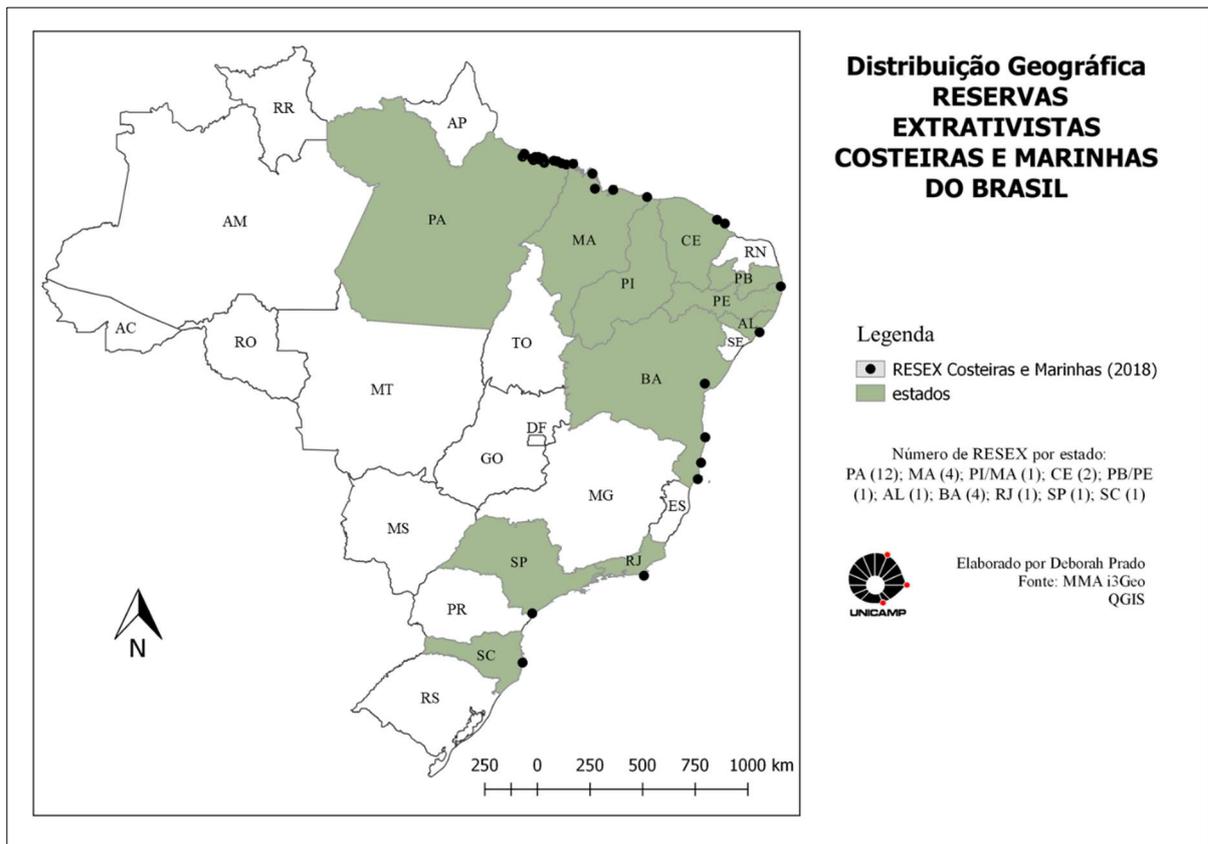


Figura 1. Distribuição das 28 Reservas Extrativistas Marinhas por estados em 2018. Em verde, estão marcados os estados que possuem reservas extrativistas (Elaborado pela autora).

A fase II compreendeu dois estudos de caso em profundidade, com o objetivo de olhar para a trajetória da governança das duas Resex marinhas escolhidas, analisando fatores que fossem explicativos para avanços nos processos de cogestão e participação social comunitária (objetivo 3). A escolha das Resex foi baseada na amostragem teórica de Glaser e Strauss, onde o tamanho da amostra não é definido previamente, mas no desenvolvimento gradativo da pesquisa e de acordo com critérios que digam respeito ao conteúdo de interesse, complementado por novas dimensões (Flick, 2009). O desenho da pesquisa, considerando suas etapas e técnicas de coleta frente aos objetivos gerais e específicos da Tese, é apresentado de forma sintética na tabela 1 e será descrito detalhadamente na sequência.

Esta pesquisa contou com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNICAMP (número do CAAE 51738715.2.0000.5404 – anexo I) e três autorizações do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO/ICMBio (números 50519-1; 60564-1; 59787-1) (Anexos II, III e IV respectivamente). A participação de todas as pessoas entrevistadas (n=107) esteve condicionada à aceitação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice VI).

Tabela 1. Organização das etapas da pesquisa de acordo com os objetivos específicos e as técnicas de coleta de dados.

Etapas da Pesquisa	Objetivos específicos	Técnicas de coleta
Fase I	(i) Compreender como os processos de governança têm ocorrido nas Resex costeiras e marinhas do Brasil. (ii) Identificar quais são os instrumentos de cogestão e como eles têm sido implementados nas Resex.	Análise documental; Entrevistas abertas com lideranças e semiestruturadas com gestores do ICMBio
Fase II	(iii) Investigar os fatores que explicam avanços de cogestão em Resex, no que diz respeito ao engajamento comunitário na governança.	2 estudos de caso; Observação direta e participante; análise documental; Entrevistas abertas e semiestruturadas

Coleta de Dados

Primeira fase da Pesquisa (2015- 2016)

A fase I de coleta de dados se baseou em uma extensa análise documental de relatórios técnicos e instrumentos legais existentes a partir do decreto de criação da primeira Resex⁶. Também realizei entrevistas semiestruturadas (Bernard, 2006), com gestores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e entrevistas abertas com outros atores-chave, como lideranças comunitárias.

⁶ A lista de normas analisadas é apresentada no artigo 1.

Como caráter exploratório, realizei algumas viagens de campo que incluíram: **(i)** Participação no *Turf Design Workshop* realizado pela ONG Rare⁷ em agosto de 2015 no Rio de Janeiro, que tratou de temas que envolviam a pesca sustentável em 6 Resex marinhas, com a presença de diversos pesquisadores que atuavam nos territórios das Resex; **(ii)** uma visita à Reserva Extrativista de Pirajubaé (SC), no âmbito do VI Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS) em novembro de 2015, momento importante para estabelecer contato com diversos gestores e lideranças comunitárias que participavam do Seminário; **(iii)** Participação na Oficina Nacional da Comissão Nacional de Fortalecimento das Resex e Povos Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM)⁸, realizada em dezembro de 2015 em Brasília, que contou com a presença de lideranças da maioria das Resex costeiras e marinhas, e foi fundamental como primeiro contato com a realidade e com as demandas levadas pelos extrativistas ao ICMBio, em uma negociação estratégica de suas ações para o ano de 2016. Também participei da **(iv)** I Oficina Estadual da CONFREM do Estado do Rio de Janeiro em setembro de 2016 e do **(v)** Seminário de Encerramento do II Curso de Gestão Socioambiental da Academia Nacional da Biodiversidade do ICMBio (Acadebio), com sede em Iperó, SP⁹. Essa participação também foi fundamental e se somou ao caráter exploratório das viagens de campo descritas anteriormente, pois possibilitou realizar algumas entrevistas com gestores de Resex (que realizavam o curso ou eram instrutores), conhecer a realidade de outras UCs do Brasil e tomar ciência de algumas questões institucionais do ICMBio.

Entrevistas semiestruturadas

Realizei entrevistas semiestruturadas com gestores de 21 das 25 Resex então existentes (Apêndice II) entre setembro e novembro de 2016, com o objetivo de identificar todos os

⁷ A ONG Rare Conservation atua no Brasil desde 2014. Trata-se de uma ONG norte americana com atuação em temas relacionados à conservação marinha e gestão da pesca em mais de 50 países. No Brasil, seu foco inicial de ação foi com a iniciativa “Pesca para Sempre”, e na mobilização da comunidade para a adoção de práticas sustentáveis em áreas marinhas protegidas de uso sustentável, especialmente Resex, e a partir de um acordo interinstitucional junto ao MMA. Sua estratégia metodológica está pautada em “campanhas por orgulho” e no marketing social para a mudança de comportamento em comunidades locais, e treinamento de lideranças como multiplicadores.

⁸ A CONFREM representa um movimento social composto por diversas lideranças comunitárias de todas as regiões da zona costeira e que tem o objetivo de “desenvolver, articular e implementar estratégias, visando o reconhecimento e a garantia dos territórios extrativistas tradicionais costeiros e marinhos na dimensão social, cultural, ambiental e econômica, assim como a reprodução do seu modo de vida e a sua produção sustentável” (Confrem, 2014). Tem se tornado cada vez mais uma entidade de alto reconhecimento na representação dos extrativistas costeiros e marinhos do Brasil desde 2009.

⁹ A Acadebio funciona desde 2009 e tem o objetivo de investir na capacitação continuada dos servidores do ICMBio. Entre os cursos e eventos de reunião e formação, há o curso de Gestão Socioambiental onde diversos gestores públicos se reúnem presencialmente em alguns encontros no ano, visando ampliar e qualificar a participação social na gestão da sociobiodiversidade. Entre os temas de especialização do curso, os gestores podem escolher Educação Ambiental, Gestão Participativa e Gestão de Conflitos.

instrumentos de cogestão utilizados em cada UC, seu estágio de implementação, bem como a percepção dos gestores sobre esses instrumentos e os desafios de sua implementação em cada Resex. As entrevistas ocorreram, prioritariamente, com os chefes em exercício nas unidades. Em duas Resex que estavam sem chefia no momento da coleta de dados, a entrevista foi realizada com gestores que ocuparam a chefia anteriormente. Não foram incluídas na amostra três Resex que haviam sido criadas mais recentemente (2014), no estado do Pará: Resex Mocapajuba, Cuinarana e Mestre Lucindo, que ainda estavam no início de sua fase de implementação. No universo amostral de 22 Resex, não foi possível realizar a entrevista em apenas uma – Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba - por dificuldades de agenda da gestora responsável.

As entrevistas duraram em média 60 minutos, sendo a maioria (n=18) realizada por telefone, tendo em vista a amplitude geográfica que envolvia todas as Resex. Em três casos específicos, entrevistei os participantes pessoalmente, no II Seminário de Encerramento do Curso de Gestão Socioambiental promovido pela ACADEBIO em outubro de 2016. As entrevistas que realizei remotamente cumpriram os objetivos propostos e não apresentaram limitações significativas. Quando o processo de implementação de alguns instrumentos de cogestão havia sido realizado por gestores anteriores aos participantes entrevistados, havia uma limitação para que alguns explanassem com propriedade sobre tal processo, especialmente quando haviam sido nomeados recentemente como chefes das Resex.

Segunda fase da pesquisa (2017-2018)

A segunda fase da pesquisa contou com o esforço de coleta de dados em campo nos meses de setembro a dezembro de 2017 e validação de dados em julho de 2018. As atividades de campo foram realizadas nas Resex Prainha do Canto Verde (CE) e São João da Ponta (PA), totalizando em média 45 dias contínuos em cada uma das Resex. A escolha dos casos de estudo ocorreu no final da fase I da pesquisa, a partir de dois critérios:

- (i) Indicação de Resex “reconhecidas por avanços em termos de gestão e participação das comunidades nas tomadas de decisão”, pelos gestores do ICMBio entrevistados na fase I, além de lideranças da CONFREM, pesquisadores e outros atores-chave contatados no período de coleta de dados exploratória;
- (ii) possibilidade logística para o trabalho de campo.

A partir das indicações, as Resex mais citadas foram Prainha do Canto Verde (CE) e Canavieiras (BA), seguidas de Mãe Grande de Curuçá (PA), São João da Ponta (PA) e Iguape (BA). A Resex Prainha do Canto Verde foi incluída como estudo de caso por ser a mais citada, e embora a Resex Canavieiras (BA) tenha sido reconhecida por um alto empoderamento e histórico de participação comunitária na gestão, ponderei também os relatos que obtive sobre um excesso de pesquisadores na área, e o fato do presidente da CONFREM na época (liderança reconhecida nacionalmente) ser originalmente dessa Resex, fator que também poderia contribuir para projetá-la. Além disso, das 25 Resex marinhas federais existentes em 2016, 12 estavam no estado do Pará. O interesse em compreender os processos de governança no estado, que possui um contínuo que engloba quase metade das Resex da zona costeira, também foi um fator decisivo para escolher inicialmente como casos de estudo as Resex Mãe Grande de Curuçá e São João da Ponta no Pará¹⁰.

O período inicial de campo no Pará foi realizado na Resex Mãe Grande de Curuçá. Observei uma reunião do seu Conselho Deliberativo, e após algumas entrevistas exploratórias e conhecimento sobre as dinâmicas locais para logística de campo, decidi não dar continuidade a esse caso de estudo. A conjuntura de gestão dos últimos tempos também mostrava uma fragilidade, e o nível de conflito interno entre gestor do ICMBio e lideranças, na época, tornava o trabalho pouco operativo¹¹ e incompatível com os objetivos da tese, de explicar avanços de cogestão. Ficou evidente que a existência de duas lideranças nacionais oriundas dessa Resex projetava uma imagem externa sobre o funcionamento da unidade, que não representava o que se encontrava *in loco* naquele momento. Além disso, Mãe Grande de Curuçá possui 52 comunidades dentro da área, e, para a metodologia proposta de acessar o máximo de lideranças comunitárias possível, a logística para realizar o campo sozinha se tornaria impraticável. As limitações apresentadas reforçam a importância do trabalho de pesquisa empírico na compreensão de processos de governança ambiental e sua complexidade, como é o caso da cogestão em áreas protegidas. Também demonstram a importância da flexibilidade no delineamento da pesquisa a partir do que emerge dos dados, um elemento condizente com o caminho metodológico baseado na Teoria Fundamentada.

¹⁰ A Resex Baía Iguape (BA) deixou de ser considerada como caso de estudo, pois não haveria tempo hábil nem logístico de realizar mais um estudo de caso em um estado diferente.

¹¹ A identificação desse cenário não foi obtida na entrevista com o gestor na primeira fase da pesquisa, pois o mesmo havia recentemente assumido a gestão. O cargo de gestão na Resex Mãe Grande de Curuçá vem sendo ocupado por profissionais contratados (não concursados), o que contribui para uma elevada rotatividade de gestores nessa função. Somente em campo, ao realizar uma entrevista com o gestor anterior, o cenário das dinâmicas locais e do histórico de implementação dos instrumentos de cogestão ficou mais claro.

No intuito de compreender a trajetória das Resex em análise e identificar quais fatores explicavam avanços nos processos de cogestão, no que diz respeito especificamente à participação comunitária na governança e tomada de decisões, realizei observação direta e participante (Bernard, 2006) de atividades referentes à gestão das duas reservas e das práticas dos extrativistas, além de 86 entrevistas abertas e semiestruturadas no total. As entrevistas com gestores do ICMBio e parceiros seguiram um roteiro semiestruturado (Apêndice III e IV respectivamente) e tiveram o objetivo de reconstruir a trajetória das Resex, seus principais avanços de cogestão e os fatores que explicam tais avanços na perspectiva desses informantes. As entrevistas com esses atores foram gravadas e duraram em média 1 hora e meia.

No caso das lideranças comunitárias, foi utilizado o método de entrevista aberta e História de Vida (Atkinson, 1998). Esse método possibilitou um alinhamento com a Teoria Fundamentada, pois evita “forçar” as questões de entrevista, de modo a encaixá-las em categorias pré-concebidas (Charmaz, 2009). A partir de um guia orientador (Apêndice V), foi possível (i) reconstruir o histórico e a relação do informante com a Resex; (ii) identificar os principais episódios/eventos que são considerados importantes na sua história de vida e na relação com a Resex; (iii) compreender como e quando o informante participava das atividades de gestão, os “pontos positivos” dessa interação e porque ocorreram (a partir de sua perspectiva), incluindo ainda, (iv) as razões que os motivavam a se envolver nas atividades da Resex. As entrevistas com as lideranças comunitárias também duraram em média 1 hora e meia, variando entre 30 minutos a 4 horas.

A descrição mais detalhada da coleta de dados será apresentada separadamente para cada caso, a seguir.

Coleta de dados na Prainha do Canto Verde (CE)

O trabalho de campo na Resex Prainha do Canto Verde (CE) ocorreu entre os dias 11/09 a 24/10 de 2017 (Figura 2). Realizei um total de 46 entrevistas semiestruturadas, sendo a maioria com lideranças comunitárias (n=38). Entrevistei também servidores do ICMBio em exercício na Resex (n=3), e pessoas de instituições parceiras, indicados pelas lideranças por meio da técnica de bola de neve (Bernard, 2006), por serem atuantes na comunidade, e/ou por participarem no Conselho Deliberativo. Entre as organizações parceiras foram entrevistados dois professores, com histórico de pesquisa e extensão na área e atuação no Conselho da Resex, vinculados à Universidade Federal do Ceará; dois assessores que também haviam sido conselheiros e atuaram por longa data no Instituto Terramar, principal organização não-

governamental (ONG) identificada no território e com cadeira no Conselho Deliberativo. E, por fim, uma entrevista também foi realizada conjuntamente com dois representantes do IBAMA, que atuaram na época da criação da Resex.

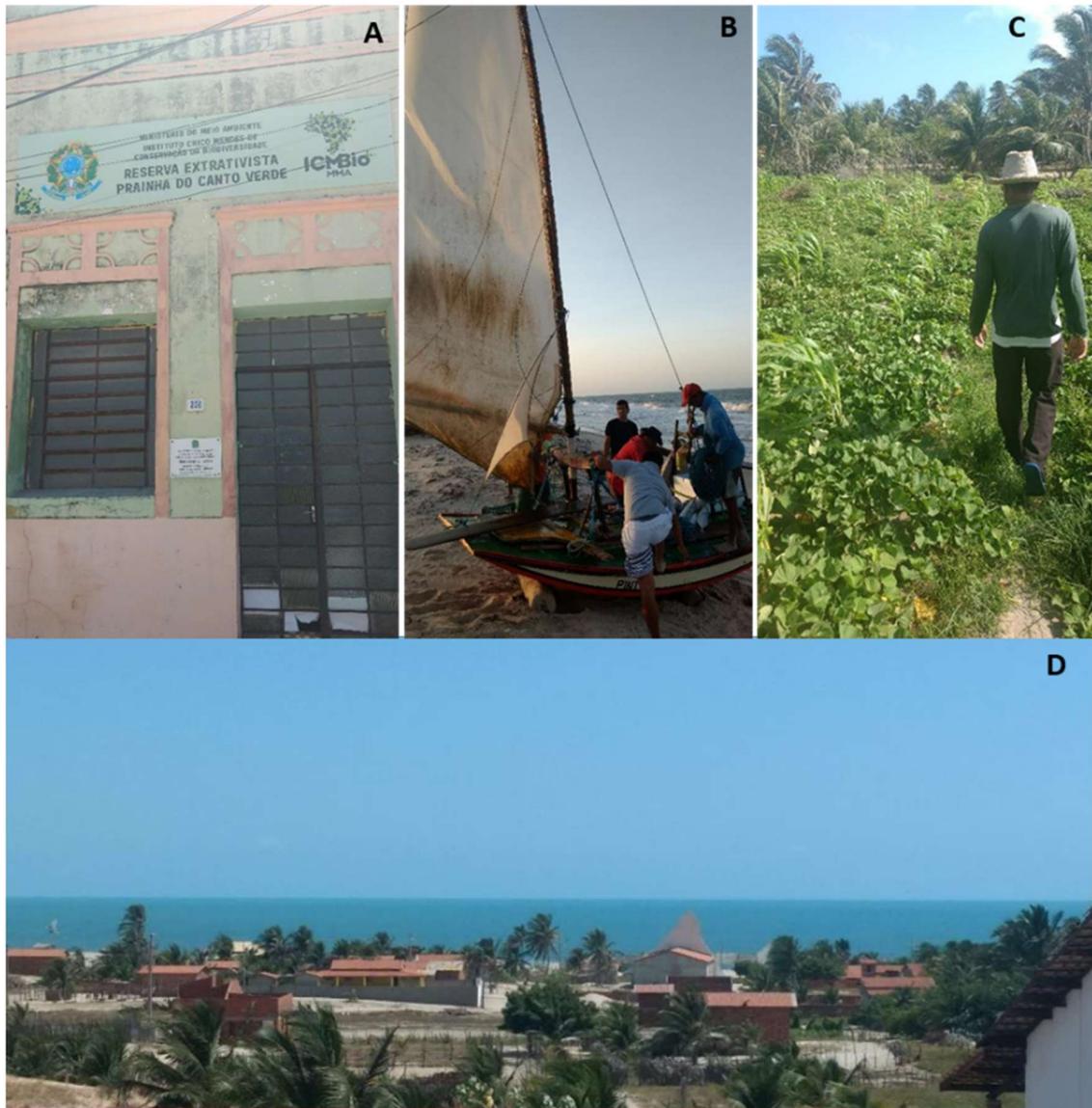


Figura 2. Imagens do trabalho de campo na Prainha do Canto Verde. A) Escritório local do ICMBio no município de Beberibe (CE). B) Retorno de jangada após pescaria. C) Agricultor em sua vazante. D) Vista da comunidade. Fotos da autora.

A disponibilidade de acesso aos documentos e relatórios, concedida pelo gestor da Resex, possibilitou uma extensa análise documental e reconstrução histórica dos processos de cogestão na Prainha do Canto Verde. Foram analisados e sistematizados através da triangulação de dados 91 documentos, entre atas de reunião, ofícios, convites, memórias de reunião,

publicações no diário oficial, etc. que proporcionaram uma complementação de inúmeras informações levantadas nas entrevistas.

Acompanhei o cotidiano de trabalho no escritório do ICMBio em Beberibe (CE) – que fica a cerca de 50 km da comunidade – durante três dias (21/09, 28/09 e 05/10/17). No período em campo, também realizei observação direta de reuniões comunitárias: do Conselho comunitário de Turismo no dia 18/09/17; do grupo de Jovens da comunidade no dia 27/09/17; e da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde nos dias 02/10/17 e 17/10/17. Além disso, a imersão em campo e a facilidade logística me permitiram realizar observação participante, acompanhando a rotina da comunidade, de participar da recepção de um grupo de estudantes da Universidade Federal de Pernambuco, participar de uma visita a pontos de pesca de jangada com pescadores, acompanhar uma visita a uma vazante (área de cultivo) com um agricultor, participar de eventos religiosos, como celebrações católicas dominicais com a comunidade (onde fui apresentada no primeiro dia de campo) e de uma atividade na escola local, Bom Jesus dos Navegantes, onde fui convidada para uma roda de conversa em uma aula de Geografia com os estudantes do 9º ano.

Coleta de dados em São João da Ponta (PA)

O trabalho de campo na Resex São João da Ponta (PA) ocorreu entre 31/10 a 08/12 de 2017. Realizei um total de 40 entrevistas, sendo 29 com lideranças comunitárias e o restante com representantes do ICMBio (n=3) e de instituições parceiras da Resex (n=8), que atuavam na área no momento da pesquisa, ou que acompanharam seu histórico de criação e implementação. Entre os parceiros, foi entrevistada uma professora com histórico de pesquisa e extensão na área e conselheira da Resex, vinculada à Universidade Federal do Pará; um consultor da ONG Conservação Internacional, com trabalhos de fortalecimento da cadeia produtiva do caranguejo e monitoramento comunitário na área; uma consultora da UNESCO, que vinha desenvolvendo o Projeto Pesca Sustentável na Costa Amazônica e coordenando os trabalhos do Projeto Jovens Protagonistas em São João da Ponta no momento da pesquisa; um funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Pesca do Pará (SEDAP), conselheiro e responsável por trabalhos de pesquisa e extensão pesqueira desde 2011 na Resex, dois funcionários da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER – Pará), um com representação no Conselho Deliberativo desde o início do mesmo, e a coordenadora de um projeto de Assistência Técnica e Extensão Rural na Resex. Também foram

entrevistados dois servidores do IBAMA que tinham vivenciado o processo de criação das Resex do Pará e conheciam parte da trajetória de São João da Ponta.

Das 18 comunidades pertencentes à Resex, apenas duas não foram visitadas pois não houve indicações de representantes a partir da técnica de bola de neve. Existem ramais (estradas vicinais) que conectam as comunidades de São João da Ponta. Os deslocamentos para a zona rural foram feitos de moto (conduzida pelo presidente da Associação de Usuários da Resex – Mocajuiuim), mototáxi, com o ônibus escolar, que gentilmente me cedeu carona em duas oportunidades, e na fase final de campo com carro alugado.

Ainda no período de campo em São João da Ponta, realizei observação direta de uma reunião entre as principais lideranças da Resex e o gestor do ICMBio que passava a assumir a chefia da unidade. Observei também uma reunião de trabalho da ONG Rare no âmbito do projeto Pesca para Sempre, em uma das comunidades pertencentes à Resex. Realizei observação participante de atividades cotidianas do município, como duas festas religiosas e culturais, um processo de fabricação de açaí, retirada de turú¹² no mangue, uma venda de caranguejos para atravessadores e de uma atividade de monitoramento comunitário com três lideranças em diversos pontos do manguezal da unidade por um período de 12 horas, sendo possível conhecer todo o território da Resex e a realidade do seu ambiente (Figura 3).

Por fim, é muito importante salientar que o gestor até então responsável pela área foi hospitalizado durante o início do meu trabalho de campo e lamentavelmente veio a falecer em 16/01/2018. Esse fato, além de impactante para todos interlocutores da pesquisa no período de campo, trouxe uma limitação metodológica significativa para a coleta de dados em São João da Ponta, pois se tratava de um ator-chave, com atuação de longa data com comunidades extrativistas e na criação de todas as Resex marinhas existentes do Pará. Em São João da Ponta, atuava como chefe desde 2009 e detinha conhecimento sobre todos os documentos técnicos e processos de cogestão. Embora ele tenha sido entrevistado por telefone na primeira fase da pesquisa, em 2016, o vasto conhecimento sobre o assunto, a posse de documentos, e muitas informações detalhadas de São João da Ponta não puderam ser acessadas.

¹² O turú (*Teredo* sp.) é um molusco bivalve alongado, encontrado no interior de troncos de árvores apodrecidos no manguezal.



Figura 3. Atividades cotidianas das comunidades pertencentes à Resex São João da Ponta (PA). A) Retirando turú no manguezal para o almoço. B) Separação de caranguejos para venda. C) Armazenamento de caranguejos nas sacas. D) Torneio de futebol na comunidade de São Francisco. E) Monitoramento comunitário no manguezal da Resex. Fotos da autora.

Análise de dados

Diferentemente de uma abordagem linear de pesquisa, com extensa revisão bibliográfica inicial, orientando a formulação de hipóteses prévias à coleta de informações, na Teoria Fundamentada a interpretação não pode ser considerada independente da coleta dos dados, sendo um ponto de ancoragem para se decidir sobre quais dados ou casos deveriam ser integrados na análise (Flick, 2009). Isso justifica o delineamento da pesquisa ter sido feito em duas fases com coleta e análise de dados como parte integrante de todo o processo, orientando: a escolha dos casos (e o próprio declínio em um dos casos escolhidos), os instrumentos de coleta e, inclusive, as decisões acerca de novos atores que deveriam ser envolvidos.

Os dados foram analisados qualitativamente, a partir da *codificação teórica*, que envolveu uma comparação constante dos fenômenos, dos casos, dos conceitos, assim como a seleção, a simplificação, a abstração e a transformação dos dados originais em sumários organizados ou categorias explicativas emergentes (Gil, 2006). Para Charmaz (2009), codificar significa categorizar segmentos de dados com uma denominação concisa que resume e representa esses dados, para então iniciar uma interpretação analítica sobre eles. Seguindo as diretrizes da Teoria Fundamentada, a codificação dos dados coletados em entrevistas foi realizada em duas etapas: codificação inicial e codificação seletiva. Na codificação inicial fragmentos de dados ou incidentes foram nomeados. Durante essa fase, o objetivo é permanecer aberto a todas as direções teóricas possíveis indicadas apenas pela leitura dos dados transcritos, e isso significa manter suas denominações mais próximas da linguagem dos dados, que reflitam ações sem estabelecer categorias preexistentes ou saltos conceituais precoces. Na codificação seletiva deve-se identificar e desenvolver os códigos mais salientes em grandes lotes de dados. Essa transição nem sempre é linear e pode necessitar que os códigos iniciais sejam revisitados e reinterpretados. Pode direcionar, inclusive, sua coleta de dados para esclarecer alguns fenômenos ou processos e checar se poderiam ser comparados (Charmaz, 2006).

Para análise qualitativa das entrevistas semiestruturadas utilizei o software Atlas Ti, que auxiliou no processo de codificação inicial e seletiva das informações transcritas e a compilação dos dados por categoria de análise. Ao longo do processo de análise qualitativa sistemática, também foi utilizada a técnica de *memo writing*, um caderno para registro de análises emergentes do processo de coleta e codificação. Essa técnica também compõe a metodologia da Teoria Fundamentada e é indicada para capturar insights, desenvolver reflexões e explicar padrões ainda que preliminares (Charmaz, 2006).

Devolutiva de Resultados

Em julho de 2018, voltei à comunidade da Prainha do Canto Verde (CE) por uma semana, para uma validação e devolutiva de resultados. Essa viagem foi muito importante para confirmar algumas interpretações e me atualizar de novos acontecimentos na Resex. Nesse período, também observei uma reunião da Associação de Moradores, uma reunião de lideranças com o Secretário de Saúde do município e a recepção de um grupo de comunitários e gestores da Resex de Cururupu (MA), para um intercâmbio de experiências sobre o turismo de base comunitária na Prainha. A reunião de devolutiva de resultados ocorreu no dia 21 de julho de

2018 às 19h no Centro Comunitário da Prainha do Canto Verde (Figura 4), com a presença de 21 moradores, além das lideranças do Maranhão que visitavam a comunidade naquela data.

CONVITE

Roda de Conversa & Café



CONVIDAMOS VOCÊ morador(a) da RESEX Prainha do Canto Verde para participar de uma roda de conversa e apresentação de resultados da pesquisa:

“Processos e avanços de cogestão na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde”

DIA: __/__/__ às __: __ horas ou DIA: __/__/__ às __: __ horas

No Centro Comunitário!!!



Sua participação é muito importante!!

Pesquisadora responsável: **Deborah Santos Prado**
deborah.stprado@yahoo.com.br – (19) 982916741





Figura 4. Convite entregue aos participantes da pesquisa para a devolutiva e validação e imagem da roda de conversa para devolutiva. O local, data e horário da reunião foram escolhidos por lideranças presentes em uma reunião prévia da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde. Elaborado pela autora.

Todos os participantes da pesquisa foram convidados, incluindo parceiros externos e gestores. Parte da apresentação incluiu um regaste da trajetória da Reserva Extrativista, com a compilação dos principais episódios e trabalhos realizados em cada um dos anos. O retorno sobre a reunião foi extremamente positivo e o material produzido foi disponibilizado para as lideranças da comunidade, que já utilizou parte da apresentação em um evento comemorativo de 30 anos da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde realizado em junho de 2019. A devolutiva de resultados ainda não foi realizada em São João da Ponta (PA), mas a previsão é que ela ocorra no segundo semestre de 2019.

Antes de entrar especificamente nos resultados da pesquisa, apresentarei na sequência uma breve contextualização dos casos de estudo, uma vez que a estrutura dos artigos (apresentados ao final da introdução) tem limitações de extensão, quanto ao detalhamento de algumas informações gerais.

4. Breve Contextualização dos Casos de Estudo

Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, Ceará

A Prainha do Canto Verde localiza-se a 120 km de Fortaleza, no município de Beberibe, litoral leste do estado do Ceará. A região metropolitana de Fortaleza contabiliza mais de 4 milhões de habitantes, sendo a sexta região mais populosa do país. O litoral do estado do Ceará é reconhecido por projetos de desenvolvimento associados principalmente ao turismo de sol e praia, à carnicultura e à geração de energia eólica. O turismo tem sido defendido como um setor econômico de “vocação natural” da região, considerando suas paisagens litorâneas de elevada beleza c nica. Diversos projetos de desenvolvimento turístico empresarial foram historicamente incentivados pelos governos estaduais e municipais, especialmente voltados para a constru o de *resorts* e condomínios (Lustosa e Baines, 2016). Embora essas atividades sejam associadas diretamente   desestruturac o das atividades e dos meios de vida dos povos e comunidades tradicionais pesqueiras (Lima, 2017), elas são frequentemente vinculadas a uma imagem de desenvolvimento - pela constru o de estradas, energia elétrica, saneamento básico e urbaniza o (turística) - e como geradoras de benefícios para as popula es locais (Lima, 2006).

Há 389 famílias na comunidade da Prainha do Canto Verde, o que corresponde   aproximadamente 1.000 moradores, que ainda têm a pesca de pequena escala como sua principal atividade econômica. Além disso, o turismo de base comunitária (já reconhecido e

premiado internacionalmente), o artesanato, a agricultura e o extrativismo vegetal também são fontes de renda e/ou subsistência para as famílias, além de poucos comércios locais, atividades assalariadas e o seguro-defeso da lagosta¹³. A busca por diversificação das atividades se tornou mais frequente com a crise dos estoques de lagosta, na década de 2000, devido à intensidade da pesca ilegal, que atende a interesses imediatos de grandes empresários da pesca e utiliza compressores, permitindo maior esforço de captura e impactando negativamente os recursos disponíveis na área de uso da comunidade. Nenhum pescador da Prainha do Canto Verde possui embarcação motorizada, a pesca é realizada por jangadas (embarcações à vela) e por petrechos, como redes (ou çaoeiras), e armadilhas de captura da lagosta.

As ações de resposta às pressões e ameaças passaram a ocorrer na comunidade mais efetivamente no início da década de 1980. As lutas contra a especulação imobiliária e contra a pesca ilegal da lagosta são pautas historicamente relevantes para o contexto da Prainha do Canto Verde, e responsáveis por desencadear a história de organização social da comunidade. Em 1989 foi criada a Associação de Moradores da Prainha e, ao longo dos anos, grupos descentralizados e organizados por temática também foram estabelecidos: Conselhos de saúde, de pesca, da terra, de educação e de turismo.

Durante 27 anos (1979-2006), a comunidade da Prainha do Canto Verde resistiu às pressões da grilagem e especulação imobiliária, enfrentando juridicamente ações de usucapião, de grileiros, como Antônio Sales de Magalhães e da imobiliária Henrique Jorge, junto a contínuos episódios de ameaças e violência aos moradores. Diversos casos de cercamento da comunidade pelos grileiros e inclusive a queima de casas de moradores foram relatados nesse período.

Mesmo antes do julgamento final sobre a posse das terras (ação iniciada pela comunidade em 1989), a Associação de Moradores fez uma solicitação formal para a criação de uma Reserva Extrativista junto ao IBAMA em 2001, a partir de um abaixo-assinado. Discutia-se já naquele momento, que com a posse definitiva das terras, após decisão judicial, um território de uso comum evitaria a entrada definitiva dos especuladores, escolhendo de forma legítima o modelo territorial das Reservas Extrativistas¹⁴.

¹³ O seguro-defeso da lagosta é pago entre os meses de dezembro a maio, e representa uma importante fonte de renda e segurança para as famílias de pescadores da Prainha do Canto Verde.

¹⁴ Entre as possibilidades, discutia-se na época outras categorias de UCs e inclusive a transformação do território em assentamento da reforma agrária. Após muito tempo de análise, com ajuda de parceiros e assessores, a comunidade escolheu o modelo da reserva extrativista e conseqüentemente de um território de uso comum protegido, rejeitando, portanto, a lógica distributiva de lotes individuais entre as famílias.

Em 2006, o Tribunal Superior Federal julgou improcedente o pedido de usucapião da imobiliária Henrique Jorge, configurando uma vitória para os moradores. Um pouco antes, em 2005, foi concluído o Laudo ambiental, socioeconômico e cultural, realizado pela Universidade Federal do Ceará, indicando a criação da Resex em área continental e marinha. Em 2007, ocorreu a consulta pública para a criação da Resex, organizada e facilitada por representantes do IBAMA. Em 2009, o Decreto Federal s/nº de 05 de junho dispôs sobre a criação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, dando início a uma nova lógica de governança em seu território.

A Resex possui uma área de 29.804,99 hectares, sendo sua grande maioria demarcada em ambiente marinho. A porção continental da Resex compreende 610 hectares e segue sendo alvo de inúmeras disputas. Com a criação da Resex em 2009, parte da comunidade da Prainha sentia-se segura por garantir que as terras, agora da União, não seriam mais ameaçadas por interesses privados, e que, se ameaçadas, teriam o peso de um órgão ambiental federal na proteção do território. No entanto, no mesmo período, um novo agente se apresenta na disputa. Um empresário passa a requisitar a posse de mais da metade da área da reserva¹⁵. Nessa última década, as estratégias de pressão mudaram - ao invés de jagunços, o novo especulador vem utilizando táticas de cooptação de lideranças e promovendo o acirramento do conflito interno entre os moradores. Entre as ações, destaca-se o financiamento para a criação de uma nova associação de moradores, denominada de Associação Independente de moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências, que agrega parte dos moradores favoráveis a vender seus terrenos para pessoas de fora, sendo contrários à Resex na área continental. Além disso, foi observada a presença de advogados na comunidade, financiados pelo empresário, que prestam assessoria jurídica aos moradores que venderam suas casas e/ou construíram casas irregularmente, incentivando que alguns entrassem com ações de usucapião sobre seu terreno. Durante um período, os advogados frequentavam e até filmavam as reuniões do Conselho Deliberativo da Resex, com intuito de constranger e intimidar gestores e outros conselheiros, conforme inúmeros relatos apresentados em atas do Conselho. A doação de uma ambulância e livros didáticos para a escola são outros exemplos de ações de cooptação relatadas por inúmeras lideranças. A ação mais recente foi a parceria com o governo municipal para investimento e assessoria na escola local¹⁶.

¹⁵ Doze dias depois da criação da Resex (junho de 2009), uma matéria da Revista Veja revela que a casa de praia do empresário, localizada na Prainha há muitos anos valia R\$ 4 milhões com uma área de 900 m².

¹⁶ Termo de Cooperação Técnica estabelecido com a Prefeitura Municipal de Beberibe e o empresário do ramo educacional, que tem como objetivo: “favorecer melhores condições de operacionalização e funcionamento das atividades na Escola de Ensino Fundamental Bom Jesus do Navegantes, integrante da Rede Pública Municipal de

As ações de fiscalização e sanção frente ao uso indevido do território fica a cargo do órgão ambiental federal (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), que por conta do impasse judicial em curso (envolvendo o requerimento de propriedade da área pelo empresário) vem perdendo autonomia nas ações de combate à especulação. As ações irregulares de cercamento de terrenos, venda de casas e construção em áreas impróprias vem gerando revolta interna e provocando um acirramento dos conflitos locais. Antes da Resex, a própria comunidade ficava a cargo de regulamentar o uso do espaço terrestre e marinho, com instituições locais construídas com essa finalidade (Regulamento da Terra e Regulamento da Pesca), formalizadas desde 1996, fiscalizadas e sancionadas pela Associação de Moradores (Figura 5).

Ensino e situada na localidade de Prainha do Canto Verde, nesta municipalidade, bem como o apoio técnico necessário ao desenvolvimento de iniciativas educacionais” (Prefeitura de Beberibe, 2018). A reação imediata das lideranças locais tem tentado evitar a influência do empresário na escola.

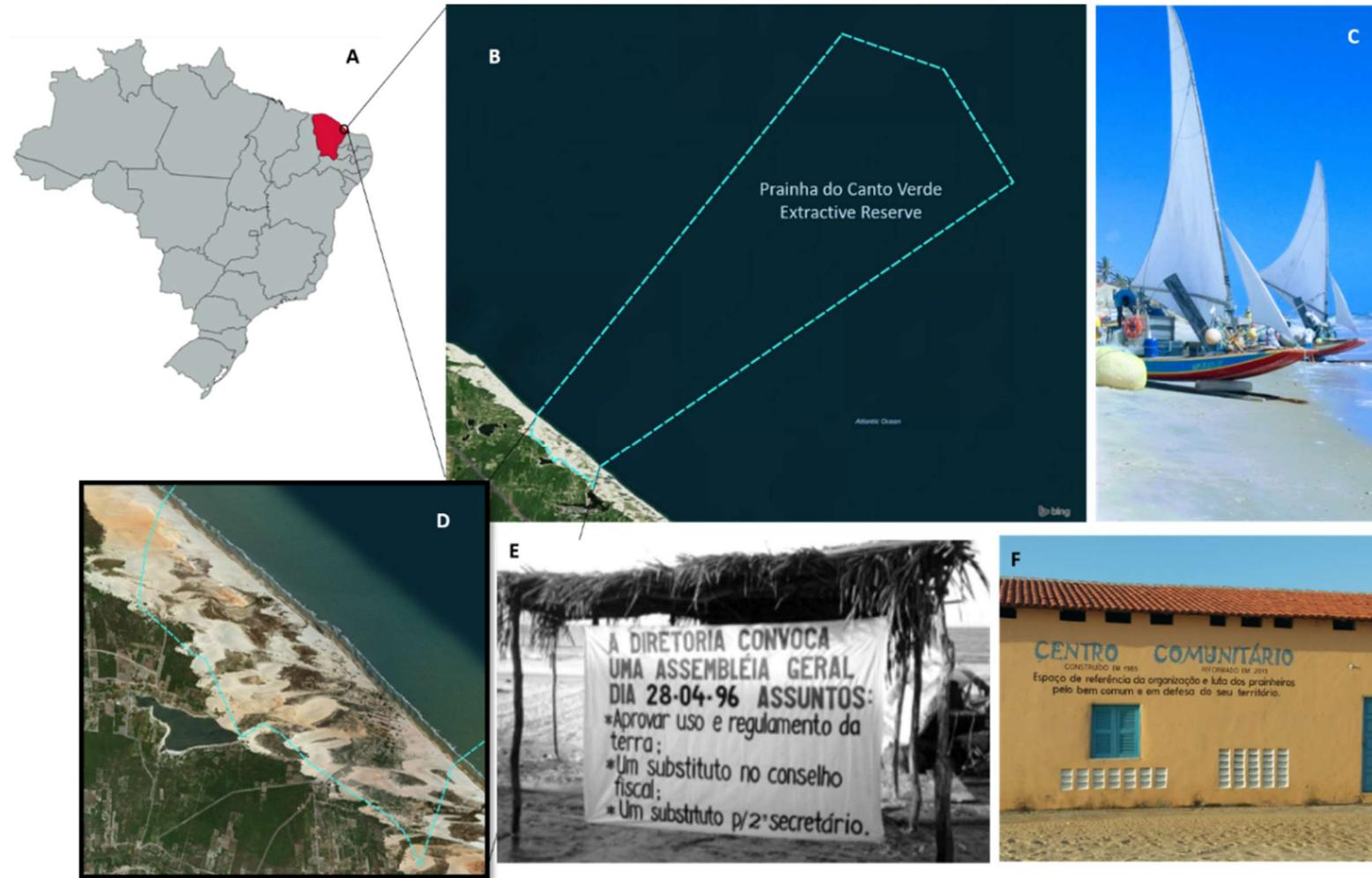


Figura 5. Localização e imagens da Resex Prainha do Canto Verde, CE. A: Localização da Resex no estado do Ceará, Brasil. B: Demarcação da Resex Prainha do Canto Verde. D: Imagem aproximada da demarcação continental da Resex (cerca 600 hectares). C: Jangadas na Praia. E: Imagem de divulgação de uma assembleia geral comunitária em 1996 (©Lima, 2017) e F: Imagem do Centro Comunitário da Prainha do Canto Verde. Elaborado pela autora.

Reserva Extrativista São João da Ponta, Pará

São João da Ponta é um município localizado a 120 km de Belém, na região do salgado paraense, nordeste do estado do Pará. O município foi criado em 1995 após emancipação do município de São Caetano de Odivelas. Tem uma população de cerca de 6.060 habitantes (IBGE, 2018) e aproximadamente 460 famílias beneficiárias da Resex distribuídas em 18 comunidades, incluindo a área sede do município (Figura 6). A reserva extrativista marinha de São João da Ponta (SJP) foi criada em 2002 e está demarcada em terras da União delimitadas nos limites do município, compreendendo uma área de aproximadamente 3.203,24 hectares em região estuarina. Parte da área da Resex compreende os rios Mojuim e Mocajuba (que dá acesso ao Oceano Atlântico). O restante da reserva compreende áreas de manguezal (2.482 hectares).

A principal atividade econômica das famílias beneficiárias da Resex SJP vem da pesca, particularmente da captura de caranguejo-uçá (*Ucides cordatus*). Também há extrativismo de açaí e agricultura de pequena escala. São mais de 400 pescadores artesanais na Resex, sendo ao menos 235 pescadores artesanais de caranguejo (Passos et al. 2015). O calendário da pesca de caranguejo se divide basicamente entre verão (agosto a novembro) e inverno (dezembro a julho). O inverno é marcado por intensos períodos de chuva, e pela época reprodutiva da espécie (localmente conhecida como suatá ou andada). O período reprodutivo contabiliza aproximadamente 36 dias (entre janeiro e março), divididos em duas semanas por mês (quando a captura é proibida). No verão, quando o “mangue está seco” e há mais facilidade de realizar a atividade, a produção aumenta e consequentemente o preço cai. A cadeia produtiva do caranguejo está estruturada a partir do marreteiro - atravessador que compra a produção nas comunidades e transporta até a região metropolitana de Belém.

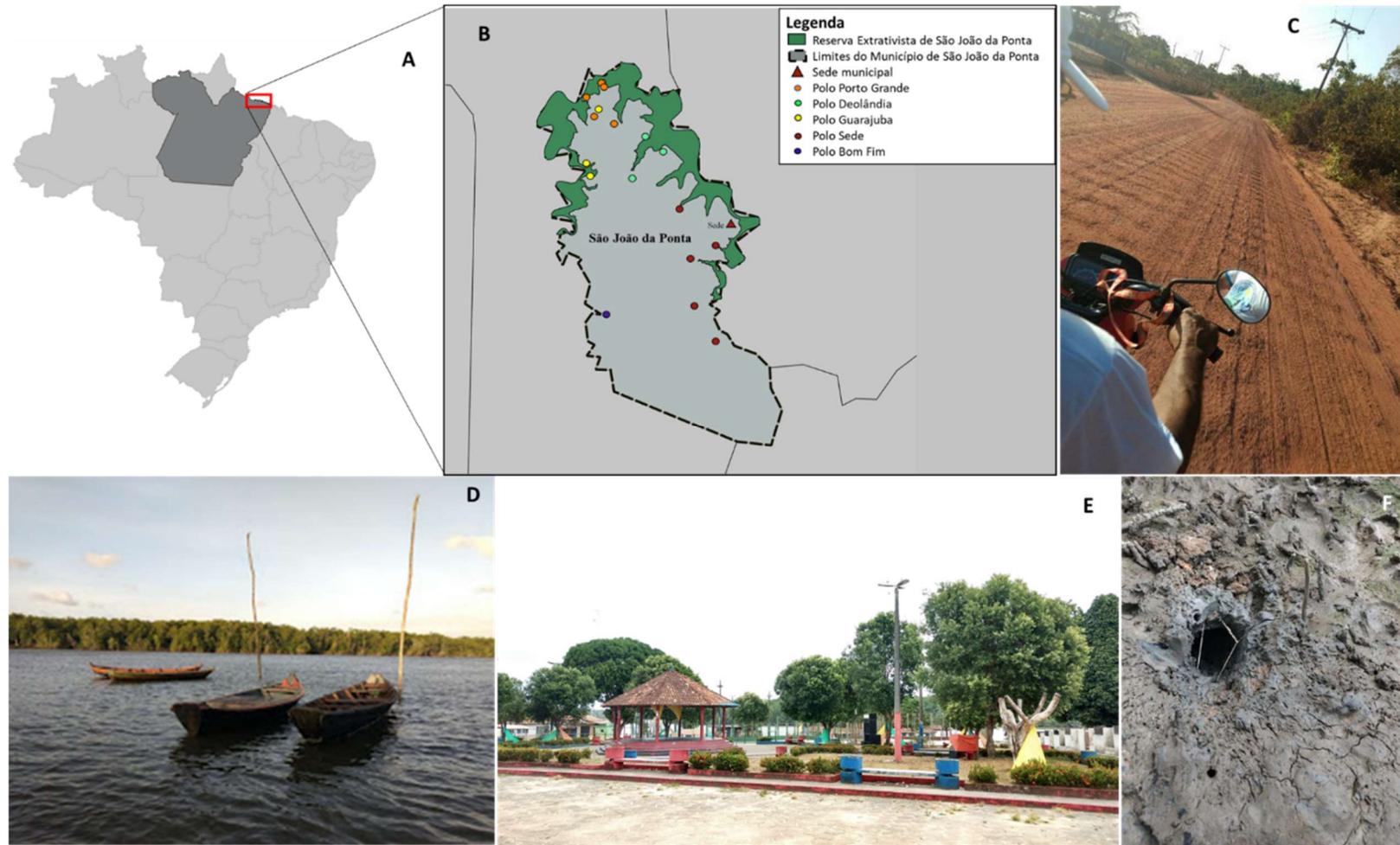


Figura 6. Localização e imagens da Resex São João da Ponta, PA. A: Região do salgado paraense onde se localiza a Resex. B: Demarcação da Resex São João da Ponta no município e a localização das comunidades no território, agrupadas e organizadas por polos. C: Os ramais de São João da Ponta para acessar as comunidades rurais. D: Rio Mocajuba, foto da frente da sede do município. E: Praça central da cidade de São João da Ponta. F: Laço, armadilha para captura de caranguejo permitida em São João da Ponta mediante Termo de Ajuste de Conduta. (Imagens e elaboração da autora).

As dificuldades do trabalho no manguezal, conhecido localmente por “mangal”, são muitas. A maioria dos pescadores trabalha “de baixada”, ficando entre uma e duas semanas continuamente acampados no mangue dependendo da época do ano. Para resistir às condições ambientais adversas do manguezal e às extensas horas de trabalho físico, os pescadores consomem muito álcool e tabaco e, mais recentemente, a dependência química de outras drogas tem sido preocupante. Há relatos de um processo de aviamento¹⁷ entre caranguejeiro e marreteiro, implicando historicamente em uma lógica de trabalho de total dependência do caranguejeiro ou “tirador”, com o marreteiro ou patrão. Por meio dos ‘vales’ (adiantamento em dinheiro) ou do fornecimento de suprimentos alimentares para a família do pescador enquanto está no manguezal, o caranguejeiro frequentemente está comprometido a entregar toda a sua produção ao marreteiro e ainda ficar com alguma dívida ao retornar¹⁸.

A pesquisa de Passos et. al (2015) mostrou que, de um universo de 82 caranguejeiros de São João da Ponta entrevistados, 11% não possuíam nenhum nível de educação formal, 78% possuíam nível fundamental incompleto e apenas 11% cursaram o nível médio, sendo este concluído por apenas 5,5%. Além disso, 85,7% do universo de caranguejeiros entrevistados pelos autores (op. cit) recebia os benefícios dos programas federais como Bolsa-Família e Bolsa Verde. Além da baixa escolaridade formal, outro fator alarmante na pesquisa é a utilização de óleo diesel como repelente contra os mosquitos do manguezal. Passos et al. (2015) contabilizaram cerca de 3 litros por mês de óleo diesel por caranguejeiro, um impacto direto na saúde dessa população.

A pesca de peixes não tem a mesma importância econômica que a do caranguejo em SJP. Um dos principais conflitos da pesca envolve a rede ‘apoitada’ ou ‘aprofundada’ nos rios e igarapés (i.e., a rede de espera de fundo que é proibida por causar um elevado índice de mortalidade de peixes, devido às alterações e dinâmicas da maré).

A história de criação da Resex de São João da Ponta e de outras quatro Resex no Pará, no mesmo ano, está relacionado a uma oportunidade vislumbrada pelo Centro

17 O sistema de aviamento tem raízes no extrativismo florestal amazônico, se consolidando na indústria de borracha do século XX. Ao longo do tempo, segue se estabelecendo a partir do fornecimento de mercadorias a crédito (bens de consumo e/ou instrumentos de trabalho) por comerciantes ou aviadores, a serem pagos diretamente com a produção/produtos extrativos. Esse sistema vem trazendo uma relação de dependência e patronagem particulares e que repercutem sobre a organização social e do trabalho na região (ver Burke, 2012). Sobre o aviamento na pesca ver Alves (2006).

18 Os marreteiros são em sua maioria moradores locais. Existe o marreteiro que não é pescador e só compra a produção para levar para Belém. Tem marreteiro que é tirador, mas também compra de outros, levando o produto semanalmente para Belém, e aqueles que compram dos colegas, e vendem para outros marreteiros – pagando preços ainda menores.

Nacional de Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais, o CNPT¹⁹, vinculada ao financiamento do “Programa Piloto para as Florestas Tropicais Brasileiras”, conhecido como PPG7, que tinha o Projeto Resex II como um de seus componentes. A criação dessas Resex não partiu de uma demanda endógena, mas de um trabalho de articulação do CNPT com as prefeituras dos municípios da região, organizações comunitárias, como associações, colônias de pescadores e outras partes interessadas. Como em São João da Ponta, a maioria das outras Resex marinhas do Pará (figura 7) foi criada com base nos limites dos municípios – e não nos territórios de uso dos pescadores - em áreas da União ou de preservação permanente, ou seja, áreas estuarinas e de manguezal, que não envolveriam desapropriação e regularização fundiária.

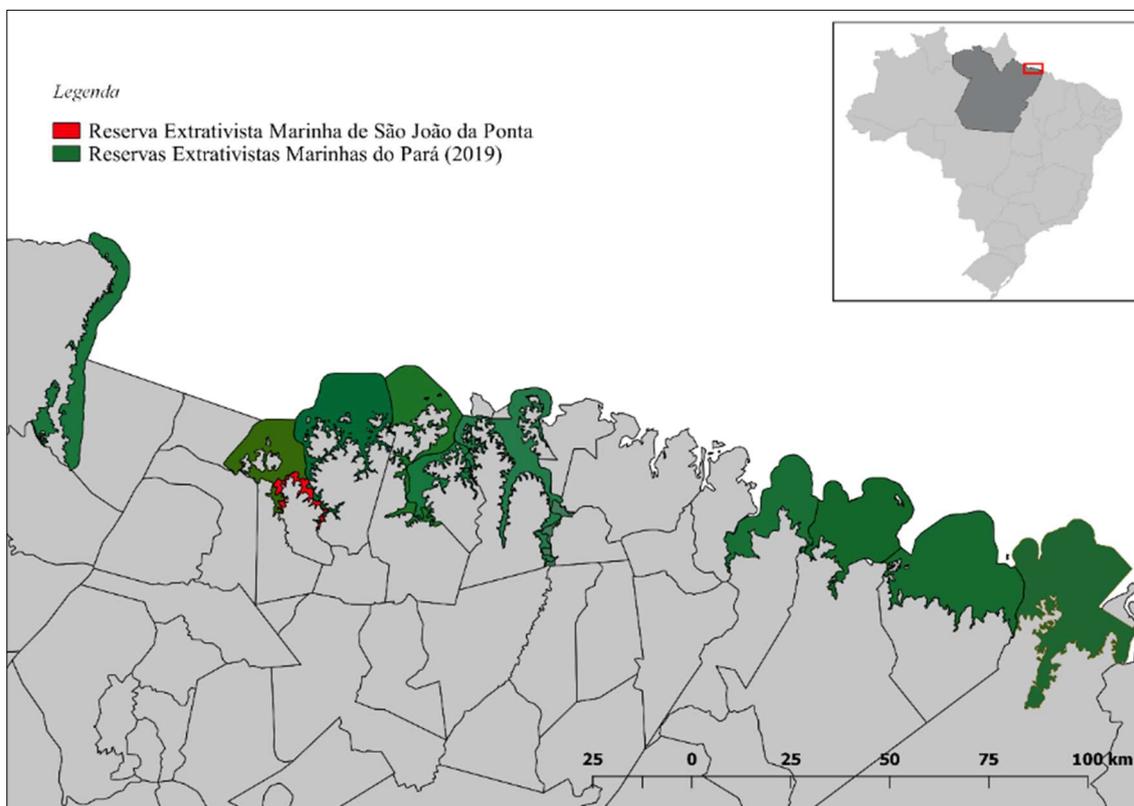


Figura 7. Localização da Reserva Extrativista Marinha de São João da Ponta e as demais Resex marinhas do estado do Pará até 2019. Elaborado pela autora.

A lógica de organização da Resex São João da Ponta é similar às outras Resex do Pará (comunidades organizadas por proximidade geográfica em polos). Em SJP são 18 comunidades divididas em 5 polos: Sede, Deolândia, Porto-Grande, Guarajuba e Bom

¹⁹ Após 2009, o CNPT passou a se denominar Centro de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada aos Povos e Comunidades Tradicionais.

fim. Cada polo compreende um conjunto de comunidades mais próximas geograficamente, e possui lideranças representativas dessa instância no Conselho Deliberativo da Resex. Além disso, é comum que nas comunidades existam comitês, com uma liderança representativa. O nível de organização e funcionamento da representatividade nesses arranjos varia entre as comunidades e polos. Em 2004, foi criada a Associação de Usuários da Reserva Extrativista Marinha de São João da Ponta (MOCAJUIM), a principal organização comunitária e concessionária do uso do território. Na época da pesquisa de campo, estava em discussão a atualização do seu estatuto, que previa, desde sua criação, que apenas sócios-fundadores fossem candidatos à presidência da Associação e tivessem direito a voto. Na época, muitos dos sócios-fundadores já possuíam algum papel de liderança no município, e não necessariamente tinham relação com as atividades da pesca. Esse fato vem contribuindo para o distanciamento dos caranguejeiros da associação de usuários.

Entre 2002 e 2007, época em que a gestão estava sob responsabilidade do Ibama, não havia a figura única de gestor ou chefe de unidade na Resex (período em que a maioria das Resex não possuíam chefia, mas eram coordenadas pelo CNPT em conjunto com as associações). Apenas em 2009 isso passa a acontecer com a chegada do gestor que permaneceria nessa função até 2017. Pelos dados de sua trajetória, a unidade sempre teve no máximo mais um analista ambiental na equipe, totalizando duas pessoas. Na época da pesquisa, a Resex de São João da Ponta era contemplada com recursos financeiros do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que garantia estrutura importante para o ICMBio em ações de governança do território.

5. Estrutura da Tese

Além desta introdução, que sintetiza a problemática, os objetivos e os procedimentos metodológicos da pesquisa, esta Tese está organizada em formato de quatro artigos independentes e uma conclusão. O intuito de apresentar o delineamento da pesquisa e os caminhos metodológicos, a priori, justifica-se para que o(a) leitor(a) tenha uma visão macro e mais detalhada do processo de investigação, embora seja inevitável que figuras (como mapas) e parte das informações de métodos e dos casos de estudo se repitam, ainda que de forma mais sintética, em todos os artigos, de acordo com seu objetivo e com os dados que foram utilizados em cada um.

Os artigos foram construídos a medida em que a pesquisa foi sendo desenvolvida e pretendem responder as perguntas da Tese e contemplar os objetivos específicos do trabalho. Embora seja esperado que cada artigo se sustente independente dos demais, a Tese foi estruturada a partir de um fio condutor lógico, que será retomado e sistematizado nas conclusões.

O **artigo 1**, intitulado *Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas*, tem o objetivo de apresentar um mapeamento dos instrumentos de cogestão, que possibilitam a participação social de usuários nas Resex Costeiras e Marinhas do Brasil. Esse artigo tem foco nos arranjos institucionais formais e na sua evolução ao longo do tempo, a partir de um levantamento das normas que regulam as Resex e da avaliação dos gestores do ICMBio de 21 Resex marinhas federais a respeito da implementação desses instrumentos. O artigo contempla as análises da 1ª fase da pesquisa e foi publicado na Edição Especial *30 Anos do Legado de Chico Mendes*, na Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente em novembro de 2018.

O **artigo 2**, intitulado *The dramas of the Marine Extractive Reserve managers in Brazil: Navigating through multiple institutions*, tem como objetivo dar voz aos gestores do ICMBio e sistematizar os dramas de governança das Resex vividos por esses atores, especialmente sua perspectiva sobre a implementação dos instrumentos de cogestão. Um olhar analítico e diferencial sobre os gestores locais se mostrou importante, por se posicionarem estrategicamente como pontes entre a rigidez organizacional e estrutural dos procedimentos tecnocratas e a fluidez das práticas cotidianas no nível local. Como agentes-chave que mediam as interações entre arranjos formais e informais, os gestores locais de Resex têm poder discricionário sobre a distribuição de benefícios ou a alocação de sanções e podem contribuir muito para avanços de cogestão. Este artigo foi submetido para a revista *Society & Natural Resources*.

O **artigo 3**, intitulado *Quais fatores explicam avanços de cogestão? Um olhar para além dos indicadores de sucesso*, tem o objetivo de analisar a trajetória de duas Reservas Extrativistas, identificando avanços de cogestão e quais fatores podem explicar esses avanços. Os avanços foram entendidos como processos de governança ambiental-territorial compartilhada, com níveis de participação e/ou controle social comunitários,

que contribuem para a cogestão e para os objetivos das Resex. Os avanços foram observados em espaços formais do arcabouço normativo das Resex (como os Conselhos Deliberativos) e espaços não formais (como na implementação de projetos e outras ações envolvendo as populações tradicionais e outros atores). Buscando se diferenciar de conclusões prescritivas para o “sucesso da cogestão”, esse artigo contextualiza os avanços em uma perspectiva processual, e os explica a partir de duas categorias de fatores: fatores catalisadores (crises, ameaças e outros fatores de mobilização social, parcerias emancipatórias e identidade política) e fatores estruturais (pautados em recursos de poder comunitários e cidadania).

O **artigo 4**, intitulado *Da autogovernança à governança compartilhada: Mudanças institucionais e Bricolagem em Reservas Extrativistas*, analisa as mudanças institucionais do processo de governança das Resex, com foco na interação que ocorre entre as instituições formais ou burocráticas e as instituições socialmente construídas a partir de processos de bricolagem. Por meio de dados coletados nas duas fases da pesquisa, são trazidos exemplos de ajustes institucionais e da influência das dinâmicas de poder sobre a governança compartilhada. O artigo também traz reflexões sobre a cogestão na prática e utiliza a teoria da Bricolagem Institucional como caminho explicativo e propositivo para um novo olhar sobre a governança compartilhada e para novas agendas de pesquisa.

ARTIGO 1 - Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas²⁰

1. Introdução

Diversos autores têm trazido contribuições elucidativas sobre a evolução das Reservas Extrativistas (Resex), desde sua concepção original até sua institucionalização como política ambiental (Allegretti, 1994; 2008; Murrieta e Rueda 1995; Porto Gonçalves, 1999; Cunha, 2001; Almeida, 2004; Vianna e Sales, 2008). Parte dessa literatura aponta transformações na principal proposta das Resex e, conseqüentemente, nos arranjos de gestão desses territórios.

Desde sua institucionalização, diversos grupos sociais têm visualizado as Resex como um arranjo institucional formal para proteção de seus territórios tradicionalmente ocupados. No ecossistema costeiro-marinho, há conflitos envolvendo diversos setores econômicos, como o setor de petróleo e gás, a pesca industrial, o turismo, e outros grandes empreendimentos que se somam à especulação imobiliária e aos processos de urbanização desordenada do litoral. Nessa complexidade socioeconômica, a pesca artesanal tem grande relevância, não só pela expressividade na produção pesqueira nacional, como também na reprodução social e simbólica de várias comunidades ao longo da costa, que ainda resistem às ameaças quanto ao uso e acesso aos recursos naturais.

A expansão do conceito Resex para a zona costeira pautava-se não somente em tentar evitar a especulação imobiliária do litoral, como também em dividir o lastro institucional das Resex, a fim de não concentrar suas ações somente em áreas amazônicas (Chamy, 2005). Desde 1992, quando a primeira reserva extrativista marinha foi criada²¹, a demanda pela criação de novas Resex na zona costeira aumentou significativamente, sendo que, até julho de 2018, 28 Resex federais foram criadas²², com diferentes estágios de implementação dos instrumentos de cogestão.

²⁰ **Autoria: Deborah Prado e Cristiana Seixas. Publicado na Revista Meio Ambiente e Desenvolvimento, vol. 48. Edição Especial: 30 anos do legado de Chico Mendes. Novembro de 2018.**

²¹ Reserva Extrativista de Pirajubaé (SC).

²² Além das 28 Resex sob tutela do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), existem outras três Resex estaduais ao longo da costa: Resex Taquari e Ilha do Tumba em São Paulo e Resex Marinha Itaipu no Rio de Janeiro. Outras Resex estão em processo de criação e um número maior de pedidos de criação tramita no ICMBio e em órgãos estaduais competentes.

A cogestão tem sido definida como uma série de arranjos colaborativos e compartilhados de tomada de decisão entre usuários, governo e outros atores envolvidos no processo (como universidades, organizações não-governamentais, setor privado etc.) (Jentoft, 2003). Trata-se de uma perspectiva de gestão que pressupõe o compartilhamento de poder e responsabilidades (Carlsson e Berkes, 2005), a cooperação e o uso de uma pluralidade de formas de conhecimento (Armitage et al. 2007) na gestão de um território. Apesar das variáveis contextuais e políticas, também é fundamental compreender o desenho institucional (Faria e Ribeiro, 2011) das Resex e como sua evolução vem oferecendo os parâmetros — regras e procedimentos — para seu desempenho enquanto modelo de cogestão. Este artigo tem o objetivo de apresentar a evolução do desenho institucional das Resex desde 1990 e um mapeamento dos instrumentos de cogestão existentes, com foco nas Resex Costeiras e Marinhas do Brasil.

Consideraremos como *instrumentos de cogestão* os arranjos formais que se concretizam em ações de gestão no território dessas Unidades de Conservação (UCs), ou que atuam como ferramentas e espaços para a tomada de decisão, sendo em geral previstos em normas legais e administrativas. Após apresentação dos métodos, a primeira seção do artigo mostra o histórico e a evolução dos primeiros instrumentos de cogestão das Resex, seguido do arcabouço de arranjos disponíveis a partir do SNUC e de um levantamento atual dos instrumentos disponíveis, que já têm sido utilizados ou que ainda estão em fase de elaboração e implementação nas Resex da zona costeira.

2. Métodos de pesquisa

Realizei entrevistas semiestruturadas com gestores do ICMBio que estavam no exercício da chefia²³ de 21 Resex Costeiras e Marinhas entre setembro e novembro de 2016, com o objetivo de identificar todos os instrumentos de cogestão utilizados em cada UC, bem como seu estágio de implementação e a percepção dos gestores sobre esses instrumentos²⁴. No total de 25 Resex federais existentes em 2016, não foi possível realizar

²³ Em apenas duas Resex que estavam temporariamente sem gestor, foram entrevistados os gestores anteriores (Resex Tracuateua e Resex Maracanã-PA).

²⁴ As Reservas Extrativistas Marinhas analisadas neste artigo são: Pirajubaé (SC); Mandira (SP); Arraial do Cabo (RJ); Cassurubá; Corumbau; Canavieiras; Baía de Iguape (BA); Lagoa do Jequiá (AL); Acaú-Goiana (PB/PE); Prainha do Canto Verde; Batoque (CE); Cururupu (MA); Chocoaré Mato Grosso; Maracanã; Mãe Grande de Curuçá; São João da Ponta; Tracuateua; Gurupi-Piriá; Araí Peroba; Caeté-Taperaçu e Soure (PA).

a entrevista na Resex Delta do Parnaíba por dificuldades de agenda da gestora responsável, e não foram incluídas na amostra três Resex decretadas em 2014, no estado do Pará: Resex Mocapajuba, Cuinarana e Mestre Lucindo, que ainda estavam em fase de implementação. Em abril de 2018, três novas Resex marinhas foram criadas no Maranhão (Arapiranga-Tromaí, Baía do Tubarão e Itapetinga), totalizando 28 unidades (Figura 8).

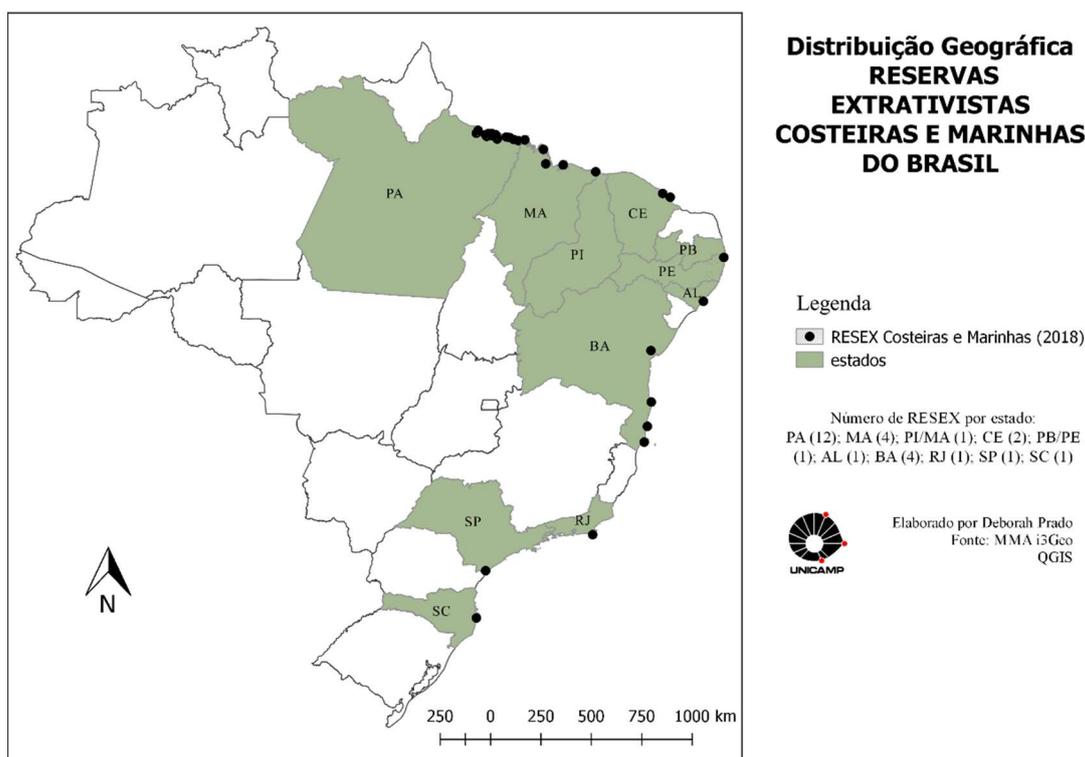


Figura 8. Distribuição das Reservas Extrativistas costeiras e marinhas pelos estados brasileiros até julho de 2018.

A maioria das entrevistas foi feita por telefone, tendo em vista a amplitude geográfica que envolvia todas as Resex. Em três casos específicos, as entrevistas foram realizadas pessoalmente. As entrevistas realizadas remotamente cumpriram os objetivos propostos e não apresentaram limitações significativas, embora o processo de implementação de alguns instrumentos de cogestão realizados há mais tempo nem sempre pudesse ser explanado por todos os gestores, muitos dos quais haviam sido nomeados recentemente como chefes das Resex.

Além das 21 entrevistas, a análise sobre o histórico e evolução dos instrumentos de cogestão também se baseou em dados secundários e análise documental da legislação pertinente a partir do primeiro decreto de criação das Resex. As normas analisadas são apresentadas na Tabela 2.

Tabela 2. Legislação Ambiental analisada no artigo, referente aos instrumentos de cogestão aplicáveis às Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil. Entre as normas analisadas foram consideradas também algumas já revogadas (*), no intuito de compreender o processo de evolução dos instrumentos normativos.

Legislação	Objetivos
Decreto nº 98.897 de 1990	Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências
Portaria do IBAMA nº 51 de 1994 *	Aprova o Roteiro para Criação e Legalização das Reservas Extrativistas
Portaria do IBAMA nº 118 de 1994 *	Aprova as Normas Administrativas para Criação, Regularização e Consolidação das Reservas Extrativistas
Instrução Normativa do IBAMA nº 02 de 1998 *	Estabelece e uniformiza o procedimento administrativo acerca do processo de Identificação, Criação e Regularização Fundiária de Unidades de Conservação e revoga a Instrução Normativa IBAMA nº 51 de 1994
Portaria do IBAMA nº 76 de 1999	Revoga a Instrução Normativa nº 2 de 1998, que estabelece e uniformiza procedimentos administrativos acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de UCs
Lei nº 9.985 de 2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
Decreto nº 4.340 de 2002	Regulamenta artigos da Lei Nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o SNUC, e dá outras providências
Portaria do IBAMA nº 29 de 2002	Estabelece critérios e procedimentos para a regulamentação de Acordos de Pesca em comunidades pesqueiras
Decreto nº 5.758 de 2006	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.
Instrução Normativa do ICMBio nº 01 de 2007	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de UC Federal das categorias Resex e RDS.
Instrução Normativa do ICMBio nº 02 de 2007 *	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Resex e de RDS.
Instrução Normativa do ICMBio nº 03 de 2007	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de UC Federal das categorias reserva extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.
Decreto nº 7.572 de 2011	Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde.
Instrução Normativa do ICMBio nº 29 de 2012	Disciplina as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em UCs de Uso Sustentável federal com populações tradicionais.
Instrução Normativa do ICMBio nº 37 de 2013	Disciplina as diretrizes e procedimentos administrativos para elaboração e homologação do Perfil da Família Beneficiária em Resex, RDS e FLONAS.
Instrução Normativa do ICMBio nº 09 de 2014	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UCs Federais.
Instrução Normativa nº 7 de 2017	Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de Planos de Manejo de unidades de conservação da natureza federais.

3. Resultados e Discussão

3.1. Histórico dos primeiros instrumentos de cogestão

A partir da institucionalização das Resex em 1990 (Decreto Federal nº 98.897), coube ao IBAMA regulamentar essa nova categoria de área protegida, alçando o poder público à condição de sujeito ativo na responsabilidade pelas Resex (Gomes e Felipe, 1994). O IBAMA assumiu a responsabilidade de “supervisionar” as áreas extrativistas e, dois anos após a sua criação como figura jurídica na legislação ambiental brasileira, as Resex passaram a ser geridas especificamente pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais, o CNPT, órgão até então pertencente ao IBAMA, que assumiu ampla competência, não só relacionada à criação e à implementação das Resex, mas também ao desenvolvimento sustentável das populações tradicionais do país (Vianna e Sales, 2008).

Os instrumentos de cogestão que constavam no primeiro decreto de criação das Resex se limitavam ao **Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)**, que garantia os processos de regularização fundiária das reservas, e ao **Plano de Utilização (PU)** da área. Em 1994, foi publicado um importante documento que orientou os processos de criação de diversas Resex que existem hoje: o **Roteiro para Criação e Legalização das Reservas Extrativistas** foi instituído pela Portaria do IBAMA nº 51 de 1994, e posteriormente complementada pela Portaria do IBAMA nº 118 de 1994. Esse roteiro tornou explícito o regime de cogestão das Resex e da marcante atuação do órgão ambiental na aprovação de seus instrumentos de cogestão²⁵. Dentre os instrumentos cabíveis, já havia nesse documento a normatização detalhada a respeito do CCDRU e dos Planos de Utilização, que apenas estavam mencionados no decreto de 1990. Houve também a normatização de um novo instrumento, o então chamado **Plano de Desenvolvimento** das reservas.

O Roteiro de Criação e Legalização das Reservas Extrativistas consolidou os primeiros instrumentos de cogestão dessas UCs, ainda que com um forte viés amazônico. Esses instrumentos passaram a dar as diretrizes ao funcionamento de todas as reservas, com atenção especial aos Planos de Utilização.

²⁵ Até a publicação do roteiro, 9 Reservas Extrativistas já haviam sido criadas (Murrieta e Rueda, 1995), incluindo a Primeira Resex Marinha, de Pirajubaé em 1992.

Os Planos de Utilização são considerados por alguns autores como instrumentos inovadores e funcionais em sua proposta inicial (Almeida e Pantoja, 2004; Vianna e Sales, 2008). Dentre essas inovações estava a simplicidade e praticidade de utilização do instrumento, “um documento prático, de fácil entendimento e aplicação, tendo um caráter preliminar em relação a outro instrumento de gestão, o Plano de Desenvolvimento da reserva” (Vianna e Sales, 2008, p.12). Em sua concepção inicial, os Planos de Utilização deveriam registrar as formas costumeiras já implementadas no manejo de recursos naturais (Almeida e Pantoja, 2004), e deveriam ser estabelecidos pelos moradores, desde a sua elaboração até a aplicação e a fiscalização, cabendo ao órgão gestor os encargos de assessoria, aprovação formal, por meio da averiguação do cumprimento da legislação vigente, e cofiscalização (Vianna e Sales, 2008).

Com a necessidade dos Planos de Desenvolvimento, cinco anos após o decreto de institucionalização das Resex, o Estado passa a requerer informações mais detalhadas e um planejamento de diversos aspectos técnicos do funcionamento das reservas, mais próximos da proposta do que devem ser hoje os Planos de Manejo. Em Portaria complementar (Portaria do IBAMA nº 118 de 1994), os Planos de Desenvolvimento passaram a ser considerados “o principal instrumento de gestão da reserva” (art. 10º). Ainda assim, Vianna e Sales (2008) apontam que nenhum Plano de Desenvolvimento foi produzido de acordo com a Portaria, “havendo, entre a documentação disponível, raros registros sobre ações efetivas para sua elaboração” (p. 16).

Em 1998, as citadas Portarias do IBAMA de 1994, que continham as diretrizes para a criação e implementação das Resex, foram revogadas por meio da Instrução Normativa (IN) do IBAMA nº 02 de 1998. Essa IN tinha por objetivo “uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de todas as UCs do país”. A IN, entretanto, não trouxe o mesmo detalhamento da norma anterior sobre os processos de criação, bem como de elaboração dos instrumentos de cogestão com atuação marcante das populações extrativistas.

Sobre os procedimentos prévios à criação das Resex, a IN nº 02/98 deixou de contemplar alguns pontos considerados importantes, como a necessidade de existência de organizações sociais para gestão da Reserva, o detalhamento das práticas de manejo, a carta de anuência dos moradores e o processo de imissão de posse da área ao IBAMA para posterior concessão de direito real de uso às famílias locais. “Tal enquadramento reflete uma perda de força da categoria reserva extrativista entre os quadros do IBAMA,

vista por muitos deles, desde o início dos anos noventa, como instrumento de resolução fundiária e não como unidade de conservação da natureza” (Vianna e Sales 2008, p. 19).

No ano seguinte, a IN nº 02/98 também foi revogada²⁶, pois, segundo Vianna e Sales (2008), essa IN fazia com que os procedimentos para identificação e criação das UCs exigissem ampla consulta a variados arquivos públicos, registros e documentos legais e técnicos, sendo considerada uma dificuldade adicional para a viabilização de novas áreas protegidas.

O Decreto de criação das Resex e o conjunto de Portarias e Instruções Normativas mencionados anteriormente representaram o primeiro arcabouço formal de instrumentos de cogestão desenvolvidos anteriormente à Lei que instituiu o SNUC. Na primeira década de existência do modelo Resex, foi possível observar transformações de cunho formal e técnico, instituindo a presença do Estado no interior das Resex para chancela do uso e gestão dos recursos naturais, tanto florestais quanto marinhos.

3.2. A gestão das Resex pós SNUC

Com o estabelecimento do SNUC — Lei nº 9.985 (2000) regulamentada pelo Decreto nº 4.340 (2002) — as Resex passaram a integrar o conjunto de UCs de Uso Sustentável. O arcabouço legal que passou a definir e normatizar os instrumentos de gestão de todas as UCs, incluindo as Resex, já vinha sendo discutido durante toda a década de 1990, envolvendo diversas disputas entre socioambientalistas, preservacionistas e ruralistas²⁷.

Alguns instrumentos anteriores ao SNUC caíram em desuso, como os Planos de Desenvolvimento das Resex, e novos arranjos formais foram apresentados a partir do SNUC, como é o caso dos Planos de Manejo e os Conselhos Deliberativos, além de outros programas e atos administrativos que serão discutidos a seguir, e apresentados segundo seus principais objetivos.

A partir dos dados que emergiram nas entrevistas com gestores das Resex Costeiras e Marinhas do Brasil, definimos as seguintes tipologias de instrumentos de

²⁶ Revogada pela Portaria do IBAMA nº 76 de 1999.

²⁷ “Ao longo de extensos oito anos de debates, preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas travaram uma verdadeira batalha que mobilizou a imprensa, ONGs, além de fortíssimos lobbys no Congresso na defesa de suas posições sobre a forma e os critérios de proteção da natureza. Entre os pontos mais polêmicos destacavam-se a questão das populações tradicionais, a participação popular no processo de criação e gestão de UCs e as indenizações para desapropriações” (Medeiros, 2006, p.57).

cogestão: **a) Instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários do território:** Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) e Perfil da Família Beneficiária; **b) Instrumentos de ordenamento sobre os usos do território:** Plano de Utilização, Acordo de Gestão, Plano de Manejo e Acordo de Pesca; **c) Instrumentos que se configuram como arenas de discussão e deliberação:** Conselhos Deliberativos, Comitês de Gestão/Comunitários; e, finalmente **d) Programas e Políticas Públicas institucionalizadas em Resex:** Programa Nacional de Reforma Agrária e Programa Bolsa Verde. As informações mais sistematizadas sobre os instrumentos de cogestão mencionados também constam na Tabela 3.

3.2.1. Instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários do território

Contrato Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU)

O processo de regularização fundiária e consequente emissão do CCDRU não havia ocorrido em sete Resex Costeiras e Marinhas até novembro de 2016. Os ritos administrativos envolvem, primeiramente, a concessão entre órgãos públicos: da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e deste para o ICMBio. O ICMBio concede o direito de uso a uma associação comunitária, que passa a ser a concessionária da área. A concessionária tem uma série de cláusulas a serem cumpridas no contrato, com riscos de fiscalização, autuação e até rescisão da concessão, prevista inicialmente por um período de 20 anos.

Para que haja a concessão de uso para a comunidade extrativista, as terras que se encontram dentro dos limites das Resex devem ser regularizadas por meio de procedimentos administrativos e/ou judiciais promovidos pelo ICMBio. Como dificilmente as áreas requisitadas para a implantação das Resex estão inseridas totalmente em terras públicas ou devolutas, a regularização normalmente envolve processos de desapropriação, usualmente lentos e que demandam recursos muitas vezes não previstos no orçamento²⁸ (Chamy, 2005).

Outra questão importante a ser levantada quanto ao CCDRU é a necessidade da constituição de uma Associação para figurar como concessionária do direito real,

²⁸ Uma forma de reduzir esse impasse foi demarcar muitas Resex apenas em áreas de manguezais e lâmina d'água, por serem configuradas como Terreno de Marinha. Isso foi relatado, por exemplo, por diversos gestores do Estado do Pará, sobre o processo de criação dessas unidades, como forma de sanar os impasses de desapropriação, como também de negociações com o governo do estado.

representando os interesses das comunidades locais (Milano, 2011). Embora o papel das associações tenha passado a ser fundamental na consolidação das Resex, inclusive por orientações normativas, muitos gestores relataram conflitos entre associações locais e também entre as diversas condicionantes e limitações administrativas que são impostas pelo CCDRU às organizações de base comunitária.

Perfil da Família Beneficiária

A partir da IN do ICMBio nº 35 de 2013, passou a ser necessário descrever os critérios ou as características das famílias beneficiárias, detentoras do direito ao território compreendido pelas Resex e outras UCs de Uso Sustentável. Diversos procedimentos administrativos são previstos na IN nº 35 de 2013, que regulamenta o instrumento de Perfil da Família Beneficiária de cada Resex, tais como a criação de um Grupo de Acompanhamento para a atividade de definição do Perfil, discussões realizadas nas comunidades, avaliação do processo e manifestação técnica feita pela Coordenação Geral de Populações Tradicionais, assim como a aprovação e a homologação do mesmo via resolução do Conselho Deliberativo. Os perfis das famílias são publicados no Diário Oficial da União e são passíveis de recurso por desacordo de algum comunitário ou de revisão para sua atualização.

É importante mencionar que a norma para a elaboração do Perfil das Famílias Beneficiárias surgiu em função de uma demanda específica: de implementação do Programa Bolsa Verde (a ser descrito na sequência), e o estabelecimento de critérios bem definidos sobre os reais beneficiários da unidade. Antes dessa obrigatoriedade, a maioria das Resex possuía um cadastro ou um levantamento das famílias residentes estabelecidos pelo INCRA. A Relação de Beneficiários do INCRA era realizada para fins de inserção dos extrativistas no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Por falta de critérios bem definidos, muitas famílias com perfil extrativista não foram contempladas com os créditos de instalação e fomento oferecidos pelo INCRA, em detrimento de outras famílias, que mesmo sem nenhuma relação com a pesca foram contempladas com a política pública. Esse processo acarretou um passivo de desconfiança e injustiça que ainda permeia a implementação de diversas Resex.

A partir das entrevistas e pela confirmação no Diário Oficial da União, cinco Resex não possuíam o Perfil da Família Beneficiária publicado, ainda que relatem ter

elaborado seu perfil e seu cadastro de famílias²⁹. Além dos critérios reconhecidos no perfil, as Resex devem realizar um cadastro das famílias e mantê-lo atualizado. Alguns gestores também relataram problemas de entendimento por parte da Procuradoria Jurídica do ICMBio sobre os critérios estabelecidos pelo Conselho, com base na realidade local, para compor o perfil dos beneficiários.

3.2.2. Instrumentos de ordenamento sobre os usos do território

Plano de Manejo

Uma mudança marcante no contexto pós SNUC, quando comparada aos instrumentos previstos anteriormente, é a instituição do Plano de Manejo para Resex. Segundo o SNUC, o Plano de Manejo deve ser um documento técnico que estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade mediante seus objetivos. Ainda que no caso das Resex esteja assegurada pelo SNUC a ampla participação da população residente no processo de elaboração do plano, esse instrumento tem tido um caráter extremamente técnico e complexo, sendo inviabilizado por diversas questões logísticas, como a falta de recursos financeiros e humanos para coordenação e acompanhamento.

Embora também esteja estabelecido pelo SNUC que o Plano de Manejo de uma UC deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, apenas três Resex da zona costeira (dentre 22 criadas há pelo menos cinco anos) possuíam seu Plano de Manejo homologado (Resex Mandira-SP, Caeté Taperaçu-PA e Cururupu-MA). Os gestores apresentaram razões de ordem institucional, que vão desde as prioridades do órgão (privilegiando durante alguns anos a elaboração de planos de UCs de proteção integral), até questões financeiras, de recursos humanos e rompimento de contratos com empresas de consultoria.

Em dezembro de 2017, a Instrução Normativa do ICMBio nº 07 deu novas diretrizes e novos procedimentos para a elaboração e revisão dos Planos de Manejo. Como relatado por alguns gestores entrevistados, essa IN foi resultado de uma parceria

²⁹ Em três casos, a informação não foi encontrada no diário oficial, e pelo fato de não ter sido confirmada no momento da entrevista, não podemos afirmar se o perfil já foi elaborado. A validação foi requisitada aos gestores, mas não foi concluída até o momento de escrita desse texto.

técnica entre ICMBio e o serviço de Parques Norte-Americano, que buscou adaptar uma metodologia mais simplificada de elaboração dos Planos de Manejo de todas as UCs, independente da categoria. Para o caso das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e outras Unidades de Uso Sustentável com populações tradicionais, no entanto, a IN ressalta algumas particularidades no seu capítulo IV, como a necessidade de se instituir um Grupo de Governança, com responsabilidades relacionadas ao processo de planejamento, a participação social, a estratégia de comunicação, pela interlocução com o conselho da UC e acompanhamento do processo de elaboração ou revisão do Plano de Manejo. Esse grupo deve ser formado pela equipe de planejamento do ICMBio, representantes das populações tradicionais, do conselho da UC e por assessores técnicos externos quando necessário. Diversos apontamentos constam na norma no sentido de promover a garantia *de jure* da participação, autonomia e valorização dos saberes das populações tradicionais.

Viana e Sales (2008) também adicionam questões que tangenciam o entendimento do significado e função dos Planos de Manejo. Uma posição institucional clara sobre o papel do Plano de Manejo para o contexto das Resex é fundamental, já que, sendo ele definido como o principal instrumento de gestão de qualquer UC a partir da publicação do SNUC, não há como ignorar o conhecimento tradicional das populações beneficiárias, em benefício de um conhecimento técnico e externo à realidade local. Para além da simples “meta” ou cumprimento do protocolo legal, é fundamental a real utilidade desse instrumento (Kinouchi, 2015).

Acordo de Gestão

Após a IN do ICMBio nº 29, de 2012, houve a institucionalização do Acordo de Gestão³⁰, um instrumento que contém as regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária e o órgão ambiental, quanto às atividades tradicionalmente praticadas, o manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação ambiental. Podemos dizer que, com a IN nº 29/2012, a antiga proposta do Plano de Utilização foi substituída pelo Acordo de Gestão. Tal norma estabeleceu novas diretrizes para a construção deste documento, mas manteve seus objetivos centrados no

³⁰ A partir da publicação da IN nº 7 de 2017, a IN que orientava os Acordos de Gestão passa a ser revogada, sendo estabelecido que “eventual Plano de Utilização ou Acordo de Gestão em vigor será incorporado ao plano de manejo”. Ainda assim, esse instrumento será descrito neste artigo, pois ainda é utilizado em muitas Reservas Extrativistas.

ordenamento territorial, nas atividades extrativistas, agropastoris, de pesca e outras atividades produtivas, além de disposições gerais e sobre monitoramento.

Segundo Brusnelo (2015), havia uma demanda pelo aprimoramento dos Planos de Utilização, já que o instrumento “não foi sustentado durante a elaboração do SNUC, que não faz qualquer menção ao mesmo, reduzindo sua importância para a gestão e reforçando a prioridade dos Planos de Manejo” (p. 42). Como os planos de manejo também não vinham sendo implementados, como já discutimos anteriormente, houve a necessidade de recuperar um instrumento de cunho mais prático.

Das 21 Resex analisadas, 10 já elaboraram seu Acordo de Gestão, embora esse ainda não tenha sido publicado, pois aguardava uma resposta da Coordenação responsável em Brasília e/ou da Procuradoria Especializada do ICMBio para análise jurídica. Em algumas entrevistas, os gestores demonstraram que também não há consenso se os Acordos de Gestão devem ser publicados separadamente, via Portaria no Diário Oficial da União, ou se devem aguardar e ser publicados como um capítulo do Plano de Manejo da reserva para ter ainda mais robustez normativa. A falta de amparo normativo parece ser determinante para os gestores nos momentos de fiscalização (ainda que os mesmos em unanimidade considerem esses momentos escassos).

Acordo de Pesca

Os acordos de Pesca também se mostraram presentes como instrumentos de ordenamento sobre os usos do território nas Resex Costeiras e Marinhas. Ainda que em menor grau do que os Planos de Manejo e os Acordos de Gestão, quatro Resex mencionaram possuir Acordos de Pesca vigentes.

Segundo Brusnelo (2015), nos anos subsequentes ao SNUC ocorreu uma paralização na publicação dos Planos de Utilização e dos próprios Planos de Manejo. Na ausência de instrumentos que regulassem o uso dos recursos, o IBAMA publicou a IN nº 29/2002, reconhecendo os Acordos de Pesca como instrumentos de ordenamento pesqueiro e estabelecendo critérios para a regulamentação dos mesmos.

O Acordo de Pesca é um conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros, em uma determinada área definida geograficamente (IN nº 29/2002). O processo de elaboração do Acordo também pressupõe a participação ativa dos usuários, por meio de mobilização, reuniões comunitárias e assembleias intercomunitárias.

Parte do sucesso de implementação desses acordos também está vinculada aos ajustes periódicos nas regras, de acordo com parâmetros definidos no monitoramento, assim como às ações de fiscalização (Ruffino, 2005). Os aspectos de monitoramento e de fiscalização emergiram das entrevistas como pontos problemáticos para o trabalho de gestão, especialmente por restrições orçamentárias e de recursos humanos.

3.2.3. Instrumentos que se configuram como arenas de discussão e deliberação

Os Conselhos Deliberativos

Outro instrumento que entra no cenário da cogestão a partir do SNUC são os Conselhos Deliberativos. Tais Conselhos são presididos pelo ICMBio, e constituídos por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área (SNUC, 2000). Até novembro de 2016, todas as Resex analisadas possuíam Conselho Deliberativo³¹.

Pelo fato de serem deliberativos, os Conselhos de Resex estão aptos a tomar decisões sobre assuntos relacionados à gestão, emitem manifestações e resoluções, sendo que sua composição deve necessariamente garantir a maioria das cadeiras para representantes das populações tradicionais da Unidade³². Ao se referir aos Conselhos, Viana e Sales (2008) os identificam como o dispositivo legal que representa uma das mais significativas mudanças na legislação original das Reservas Extrativistas “na medida em que transfere a um conselho pluralista a responsabilidade pela gestão da unidade, anteriormente a cargo apenas das organizações que representavam os moradores e do órgão administrativamente responsável pela reserva” (p. 23). Para Cunha e Loureiro (2009), há divergências de entendimento do significado da inserção do Conselho

³¹ O tempo para a criação dos Conselhos após a criação da UC variou de dois a 19 anos. As duas primeiras Resex marinhas criadas, Resex Pirajubaé (1992) e Resex Arraial do Cabo (1997) tiveram um tempo mais longo, de 19 e 12 anos respectivamente, que se justifica pelo fato da regulamentação do conselho surgir somente após o SNUC (2000). Considerando apenas as Reservas criadas a partir dos anos 2000, o tempo médio para a criação do Conselho foi de aproximadamente cinco anos. Após criação, os conselhos devem ser renovados a cada dois anos. Além disso, a frequência das reuniões de cada Conselho é estabelecida em seu Regimento Interno e variou, segundo o levantamento, desde reuniões bianuais até a reuniões mensais.

³² Questões mais específicas sobre a composição, o funcionamento de cada conselho e sobre o processo de renovação das cadeiras e representantes devem constar no Regimento Interno, criado por cada um dos conselhos e orientado pela IN do ICMBio n.9 de 2014. O arcabouço legal estabelece, entre outros aspectos, que o mandato dos conselheiros seja de 2 anos (podendo ser renovado por igual período) e a garantia da representação majoritária das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação (*nota de rodapé para fins de esclarecimento desta Tese. Ausente em Prado e Seixas, 2018*).

Deliberativo na cogestão das Resex, podendo haver diluição do poder dos comunitários que passam a dividir o poder decisório com outros entes.

É importante reconhecermos que, no detalhamento das normas publicadas sobre os Conselhos Gestores após o SNUC³³, os mecanismos de participação e representação foram sendo reforçados (Prado et al. 2015). Ainda assim, a questão da representatividade foi mencionada como falha por diversos gestores entrevistados ao avaliarem a atuação dos conselheiros e a capilaridade entre Conselho e população local. Outro ponto mencionado foi o papel do ICMBio na presidência dos Conselhos. Esse aspecto diz respeito diretamente à tutela hierárquica do Instituto regulamentada pelos instrumentos jurídicos. Se, por um lado, tais procedimentos podem assegurar que os gestores das Resex sigam as normas e garantam os quesitos de representatividade, por outro lado, pode fazer com que os interesses do órgão ambiental se sobreponham aos interesses do Conselho de forma unilateral (Prado et al. 2015).

Polos, Comitês de Gestão ou Comitês Comunitários

Além dos Conselhos, foram observadas em algumas Resex outras instâncias de participação e organização comunitária, como os Polos e Comitês de Gestão ou Comitês Comunitários. Segundo um dos gestores entrevistados e que acompanhou a implementação de várias Resex, essa iniciativa surgiu especificamente no Estado do Pará, pelo grande número de comunidades inseridas no território da mesma unidade.

Cada polo representa a junção de um número de comunidades, geralmente agrupadas por proximidade geográfica. Cada polo tem uma cadeira no Conselho Deliberativo, e o representante de cada polo (conselheiro) responde por tais comunidades, que estão organizadas, por sua vez, em Comitês de Gestão ou Comitês Comunitários. Em alguns momentos esses comitês são referenciados como “Comitês de apoio ao Conselho Deliberativo”, (Santos e Schmitz, 2016), sendo constituídos por lideranças locais que vão auxiliar os representantes dos polos diretamente nas comunidades.

Esse canal, ainda que com algumas diferenças de funcionamento entre as Resex, acabou sendo regulamentado pela IN do ICMBIO nº 09 de 2014, que prevê em seu artigo 5º a atribuição do Conselho Deliberativo para “criar, se pertinente, o Comitê de Gestão,

³³ As normas regulamentadoras dos Conselhos de Resex para além do SNUC e decreto regulamentador de 2002 são IN nº 02 do ICMBio de 2007 — revogada e substituída pela IN nº 09 do ICMBio de 2014 em vigência.

vinculado ao Conselho, que será composto pelo Instituto Chico Mendes e por representantes das populações tradicionais, o qual terá a atribuição de participar de forma colaborativa da gestão da Unidade de Conservação” (ICMBio, 2014). Há a necessidade de um maior aprofundamento sobre o funcionamento prático desses arranjos, mas potencialmente, há uma ampliação dos canais de diálogo e a diminuição das “distâncias da representatividade”.

3.2.4. Programas e Políticas Públicas institucionalizadas em Resex

Bolsa Verde

O Programa Bolsa Verde foi criado pelo Governo Federal por meio da Lei nº 12.512 de 2011. Trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidades socioambientais³⁴, que integrava o Plano Brasil sem Miséria e era destinado especificamente a povos e comunidades tradicionais como reconhecimento do papel desses grupos sociais para a conservação da natureza (MMA, 2011).

O Programa concede R\$300 reais a cada três meses para as famílias beneficiárias e, de acordo com as informações do MMA (dados atualizados em 31/05/2017), 12.788 famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Verde nas Resex Costeiras e Marinhas. Em geral, os gestores entrevistados revelaram uma alta demanda de trabalho no atendimento às famílias beneficiárias do Bolsa Verde³⁵. Por outro lado, também foi pontuada a relevância do Programa na mobilização das comunidades, quando pela primeira vez muitas famílias passaram a conhecer a Resex, entender seus objetivos e ampliar seu engajamento nas atividades de gestão.

É inegável que o programa também teve um impacto socioeconômico relevante, especialmente na visibilidade dos extrativistas pelo poder público. Em 2017, o Programa Bolsa Verde teve um corte de orçamento e em 2018 não apareceu na previsão orçamentária do MMA (SIGA, 2018).

³⁴ Dentre as condicionantes sociais, as famílias devem estar no Cadastro Único para Programas Sociais, do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; estar dentro do perfil de renda definido pelo Bolsa Verde (famílias com renda de até R\$ 77 reais mensais por pessoa) e receber o Bolsa Família.

³⁵ Os gestores eram responsáveis por coletar as assinaturas das famílias nos termos de adesão ao programa e encaminhá-las ao MMA. Também deviam prestar informações e esclarecimentos sobre o Bolsa Verde e atuar no monitoramento ambiental, podendo ainda, auxiliar os municípios na localização das famílias em condição de extrema pobreza (Apoloni et al. 2014).

Tabela 3. Instrumentos de cogestão vigentes no desenho institucional das Resex Costeiras e Marinhas do Brasil, seus objetivos e estágio de implementação até novembro de 2016³⁶.

Instrumentos de Cogestão	Objetivos	Estágio de implementação (n=21)
Reconhecimento territorial e de beneficiários do território	<i>Concessão de Direito real de uso</i>	Publicados (n=15) Em andamento (n=6)
	<i>Perfil da Família Beneficiária</i>	Publicados (n=16) Concluídos, mas não publicados (n=5)
Ordenamento sobre os usos do território	<i>Plano de Manejo</i>	Publicados (n=3) Iniciado e interrompido (n=8) Não iniciados (n=10)
	<i>Acordo de Gestão</i>	Publicados (n=1) Em andamento (n=3) Não iniciados (n=4) Concluídos, mas não publicados (n=13)
	<i>Acordo de pesca</i>	Publicados (n=4) Concluído, mas não publicado (n=1)
Arenas de discussão e deliberação	<i>Conselho Deliberativo</i>	Todas as Resex analisadas com Conselho implementado
	<i>Polos e Comitês Comunitários</i>	Existentes nos estados do Pará e Bahia
Programas e Políticas públicas	<i>Bolsa Verde</i>	Total de 12.788 famílias beneficiárias (em 31/05/2017)
	<i>Créditos da Reforma Agrária</i>	Não quantificado

³⁶ O estágio de implementação dos instrumentos de cogestão por Resex pode ser visto no Apêndice VII, correspondente às tabelas 9 e 10. Essas tabelas não constam na publicação do presente artigo e uma parte dos dados foi atualizada em 2019, a partir do Diário Oficial da União.

Créditos da reforma agrária

Quando criadas, as Resex se tornam parte do Programa Nacional de Reforma Agrária do INCRA, que inclui créditos de instalação e fomento às famílias beneficiárias. Os créditos de instalação envolvem a construção de moradias; já os créditos de fomento (no valor de até dois projetos de no máximo R\$ 3.200 reais cada) devem ser aplicados à produção (como petrechos de pesca e embarcações). É importante mencionar que, para muitas comunidades, os créditos do INCRA — como são comumente referenciados — representam a primeira chegada concreta de políticas públicas, especialmente em territórios isolados e com famílias vivendo em condições de renda precárias.

Não foi possível acessar os dados quantitativos sobre os recursos empregados em cada Resex Marinha. A sobreposição das autarquias INCRA-ICMBio foi relatada por alguns gestores como empecilho na implementação da política pública. Problemas de corrupção e injustiças locais sobre a distribuição dos recursos também foram mencionados, em geral, por conta de famílias que receberam crédito e não têm nenhuma relação com a pesca.

3.3. O legado institucional das Resex: avanços e paradoxos

A partir da análise da evolução dos arranjos formais nas Resex e seu panorama atual, observamos uma maior institucionalização dos processos de cogestão. O arcabouço apresentado nos resultados mostra robustez e dimensões de governança fundamentais para o desenvolvimento inclusivo e compartilhado de áreas protegidas.

No decorrer dessa trajetória, alguns instrumentos são retirados e retomam o arcabouço institucional antes e depois do SNUC, como é o caso dos Planos de Utilização, que se tornaram mais semelhantes aos Acordos de Gestão, e dos Planos de Desenvolvimento, que, com algumas diferenças, se assemelhavam mais ao que representaram os Planos de Manejo. De cunho prático *versus* técnico, ou com base no conhecimento tradicional *versus* científico, esses instrumentos ainda refletem a dicotomia entre as visões socioambientalista e preservacionista enraizadas há décadas no debate sobre áreas protegidas (Diegues 1996; Arruda 1999; Santili, 2005; Braga et al. 2012).

A institucionalização da cogestão representada por seu desenho institucional desperta paradoxos interessantes. As entrevistas revelaram diversos entraves na implementação dos arranjos formais (Prado et al. *in prep.*), estruturados em uma lógica de funcionamento que ainda é hierárquica dentro do ICMBio e que se intensifica com as deficiências de orçamento e recursos humanos, aspectos levantados pelos gestores de forma unânime. A burocracia e a lógica tecnocrática do Estado levam a um engessamento procedimental e à morosidade da gestão, em detrimento de uma gestão que deveria ocorrer de forma dinâmica e adaptativa.

Cunha e Loureiro (2012) apontam para uma ressignificação da noção de participação, levando-a para o âmbito moral, privado e individualista. “Com isso, os espaços públicos, anteriormente criados e necessários para o fortalecimento dos seringueiros como sujeitos revolucionários, são subsumidos [...] favorecendo a participação institucionalizada no interior dos aparelhos estatais sem destruir os marcos das relações capitalistas” (Cunha e Loureiro, 2012, p.57).

A busca pela igualdade, pela cidadania e por direitos sociais pode ter efeitos indesejados, que são acompanhados de um amplo processo de *juridificação* das relações sociais (Nobre, 2004), ou por uma “progressiva ampliação dos domínios da vida regulados por normas legais” (*op. cit.*, p. 27). Quando o Estado passa a ser um interlocutor direto nos territórios das Resex, ele assume a responsabilidade pela garantia de direitos e políticas públicas, estimulando a participação e não se limitando a uma relação Estado-cliente. Ao buscar concretizar uma relação Estado-cidadão, há sem dúvida um avanço institucional no âmbito da governança ambiental e no paradigma do Estado social de direito que deve ser ressaltado. Porém, paradoxalmente, corre-se o risco de que o modelo estatal oficial de participação sufoque, ou deixe de legitimar formas de participação já existentes e endógenas das comunidades, muitas vezes diminuindo, ainda que de forma controversa, o direito consuetudinário sobre esses territórios³⁷.

Alguns exemplos, recorrentemente relatados pelos entrevistados, são os entraves impostos pela Procuradoria Jurídica Especializada do ICMBio em face das tomadas de decisão dos Conselhos e da construção de acordos locais, especialmente a partir do momento em que estes passam a ser detalhadamente regulamentados. Isso é relatado com frequência no caso da elaboração dos critérios que compõem o perfil das famílias

³⁷ De modo geral, o direito consuetudinário é definido como um conjunto de normas sociais tradicionais, criadas espontaneamente pelo povo, não escritas e não codificadas. O verbete “consuetudinário” significa algo que é fundado nos costumes (Curi, 2012)

beneficiárias e das regras sobre o uso dos recursos estabelecidos nos acordos de gestão. Ainda não há um posicionamento institucional claro do ICMBio sobre temas polêmicos como a caça, a criação de animais de grande porte, o manejo do fogo e a utilização de petrechos de pesca proibidos, nacionalmente, sem considerar as peculiaridades regionais das Resex. Nesses casos, além da morosidade dos processos, as decisões unilaterais e distantes da realidade local são desafios para a gestão compartilhada.

Ainda assim, é imprescindível reiterar que, do ponto de vista institucional-legal, as Resex representam um modelo de governança inovador, que abarca dimensões inclusivas e cruciais para uma relação integrada entre sociedade e natureza. As dimensões a que nos referimos tratam do reconhecimento territorial e da regularização fundiária concedida a uma associação local; dos arranjos e possibilidades de ordenamento territorial e uso dos recursos construídos de forma democrática e participativa; dos espaços democráticos institucionalizados para o compartilhamento da tomada de decisões; e das políticas públicas voltadas para esses territórios.

Uma das grandes lacunas na elaboração e implementação das políticas para o público extrativista é a ausência de dados sobre sua população, suas condições sociais e econômicas (Apoloni et al. 2014). Esse fato reforça que os instrumentos de cogestão envolvendo um reconhecimento territorial e de beneficiários do território são fundamentais, aumentando a visibilidade desses povos para o Estado. Também é importante reconhecer essa robustez institucional como fruto de lutas políticas, dos movimentos sociais e de um esforço sistemático de setores socioambientais inseridos nos órgãos responsáveis (mais recentemente no ICMBio), influenciados por um modelo territorial de conservação e desenvolvimento inclusivos, concebido há mais de 30 anos pelo movimento seringueiro.

4. Considerações finais

Neste artigo, objetivamos trazer a evolução e um panorama atual dos instrumentos de cogestão das Reservas Extrativistas, com recorte para as Resex da zona costeira. O arcabouço institucional das Resex contempla instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários; instrumentos de ordenamento sobre os usos do território, arenas de discussão e deliberação, além de políticas públicas institucionalizadas em Resex.

O aprimoramento para a aplicação do desenho institucional pode caminhar para um maior reconhecimento e legitimidade das decisões locais, já que paradoxos foram

observados especialmente quando as normas costumeiras deixam sua forma consuetudinária e se transformam, progressivamente, em direito codificado (Curi, 2012), e em um formato operativo de lógica tecnocrática.

A partir da compilação de informações e sistematização dos arranjos formais apresentados neste artigo, temos um grande desafio para as próximas décadas quanto ao desenho institucional que não apenas *de jure*, mas também *de facto*, represente um modelo de gestão genuinamente compartilhada em reservas extrativistas. Nesse caso, há que se avançar para que o exercício democrático de tais populações se concretize amplamente, e que todos os importantes instrumentos de cogestão construídos ao longo dos últimos 30 anos não se configurem como instrumentos de tutela, mas sim de emancipação social.

ARTIGO 2 - The dramas of the Marine Extractive Reserve managers in Brazil: Navigating through multiple institutions³⁸

1. Introduction

The governance of coastal zones is complex across technical, institutional, cultural, and political dimensions (Jentoft and Chuenpagdee 2009). Over the last few decades, a range of participatory and collaborative mechanisms have been implemented in many countries to foster environmental governance (Lemos and Agrawal 2006; Ansell and Gash 2007; Armitage, Berkes, and Doubleday 2007). Marine protected areas (MPAs), for example, are considered a key formal instrument for coastal governance, that may provide legal instruments to foster the development of co-management systems through participation of governmental organizations, communities, and other stakeholders (Lane 2001).

Notwithstanding major accomplishments of MPAs (Bennet and Dearden 2014; Cormier-Salem 2014; Edgar et al. 2014), the process of implementation of co-management systems in these protected areas (PAs) poses major challenges to achieve inclusive development due to their emphasis on formal institutions. Cleaver (2002, 2012), Chuenpagdee and Song (2012), and Gupta, Pouw, and Ros-Tonen (2015) argue that limited attention to historical and social contexts hides the relevance of path dependency in shaping institutions. To approach the complex problems of coastal governance in general, and MPAs, in particular, not only must the institutional framework in which ecosystems are governed be addressed, but also their changing social context and interactions (Jentoft, Van Son, and Bjørkan 2007; Sowman et al. 2011; Nursey-Bray 2011).

In this complex process between rigid technocracy and fluid praxis, a particular actor – MPA manager – can play a key role in mediating interactions between the central government and local users. MPA managers deal with every day challenges emerged from the implementation of the institutional framework on the ground. Due to their intermediary position, we argue that the role of managers in shaping institutions,

³⁸ **Autoria: Deborah Prado, Fábio de Castro e Cristiana Seixas. Publicado na revista Society & Natural Resources. DOI: 10.1080/08941920.2019.1690722**

mediating social and cultural norms, producing and interpreting rules, and enforcing sanctions (Cleaver 2002), is crucial in the development of collaborative governance in protected areas. Therefore, how managers perceive and react to dilemmas that emerge during the implementation of inclusive protected areas reveal important details about the opportunity to achieve collaborative governance.

Lipsky (2010) conceptualizes such actors as the ‘Street-Level Bureaucrats’, who “interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions” (Lipsky 2010, p.11). They are potential boundary spanners (Aldrich and Herker 1977; Jemison 1984; Ansett 2005) who can facilitate knowledge integration between science and policy (White et al. 2008; Gray 2016; Safford et al. 2017). However, in order to perform this role, particular personal and social skills are needed, such as “empathy, open-mindedness, active listening, strong communication skills, strong abilities to synthesize information, emotional maturity, and integrity” (Ansett 2005, 41). In addition, they must be able to build “effective personal relationships with a wide range of other actors and have the ability to manage non-hierarchical decision environments through negotiation and brokering” (Williams 2002, 121).

The role of local managers as street-level bureaucrats and boundary spanners is poorly explored in the co-management literature. When not hidden in the “state” or “government” box (Pearson and Dare 2019), managers are often pictured as a source of conflict (Bockstael et al. 2016; Seixas et al. 2019). The literature addressing managers focuses mainly on challenges such as managers’ place meanings (Van Riper et al. 2016), managers’ criteria oversizing and siting decisions for protected areas (PAs) (Robinson et al. 2011), staff and community relationships (Mutanga et al. 2015), multiple stakeholder views (Hovardas and Poirazidis 2007), job competency (Machnik et al. 2008) or hierarchical positions (Allen et al. 2018). Emergent literature, however, addresses the complex and multiple interactions ranging from conflicting relations to co-production and social learning between managers and local residents (Trimble et al. 2014, Gerhardinger et al. 2015; Funder and Marani 2015; Souza 2017). In this paper we build on this literature to provide a social perspective on the role of managers beyond the category of ‘state’ or ‘governmental’ actors and centered on their individual perceptions and motivation (Funder and Marani 2015).

We provide an analysis of challenges faced by MPA managers emerging from the implementation of MPAs and discuss the relevance of these agents to fill the institutional gap between legal mechanisms and everyday life practices in a complex

institutional framework. Following Ostrom et al. (2002) and Gerhardinger et al. (2011), we use the concept of ‘dramas’ defined as dilemmas described by the managers, in which complex interactions and emotions unfold leading to multiple outcomes, from deepened conflicts to cooperative solutions.

2. MERs in the context of Brazilian protected area system

Our analysis focuses on federal Marine Extractive Reserves (MERs) – a socially inclusive territorial and governance model for MPAs in Brazil, which encompass land and/or aquatic ecosystems and traditional people³⁹. Federal MERs are under the responsibility of the national agency *Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation* (hereafter ICMBio). MER was inspired by the Extractive Reserve model created in the Amazon forest in the 1990s, as part of the rubber tappers’ land struggle (Ruiz-Pérez et al. 2005). Since 2000, Extractive Reserves, both forest and marine, have been incorporated in the federal legislation for protected areas. The so-called National System of Conservation Units (SNUC⁴⁰) provides legal mechanisms for the design and implementation of a range of categories including no-take and sustainable use areas. MER is part of the latter which allows human settlements and direct use of natural resources under a governance model guided by a range of social, environmental, and territorial policies and procedures (Prado and Seixas 2018).

By 2018, there were 28 Federal MERs amounting 1.003.450 hectares of the Brazilian coast, largely concentrated on the north and northeastern regions (Figure 9).

Despite the small area in national context, they cover ecological hotspots such as estuaries and mangroves sites. While general reviews are available for MPAs in Brazil (Gerhardinger et al. 2011; Schiavetti et al. 2013; Oliveira-Júnior et al. 2016; Brandão et al. 2017), the literature on MERs are more focused on specific case-studies, their institutional arrangement and governance performance (Pinto da Silva 2004; Glaser and Oliveira 2004; Moura et al. 2009; Santos and Branstom 2015; Rocha and Pinkerton 2015; Nobre et al. 2017; Partelow et al. 2018). To our knowledge, the only national assessment

³⁹ Traditional peoples, according to Brazilian law, are “culturally differentiated groups that have their own forms of social organization that occupy and use territories and natural resources as a condition for their cultural, social, religious, ancestral and economic reproduction, using knowledge, innovation and practices generated and transmitted by tradition” (Federal Decree n. 6.040).

⁴⁰ From the Portuguese ‘Sistema Nacional de Unidades de Conservação’.

of MERs available (Santos and Schiavetti 2014) lacks an in-depth analysis of the collaborative governance arrangements and the managers' role.

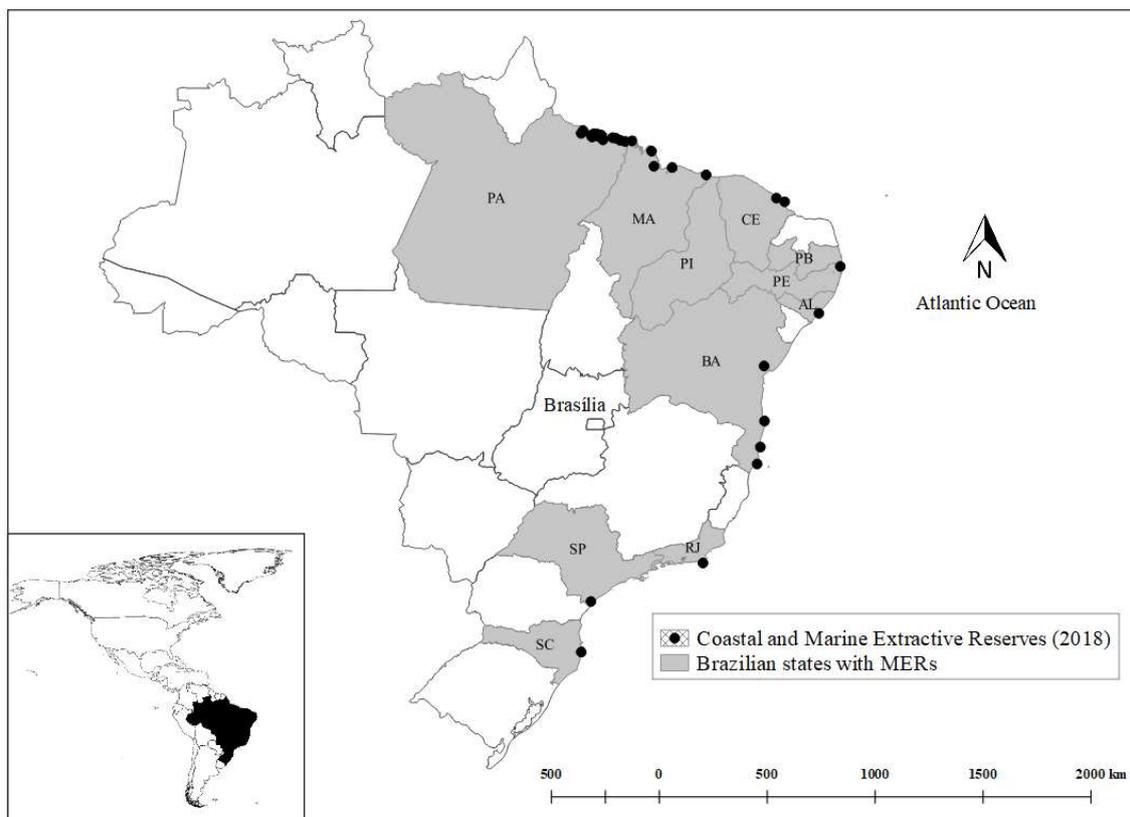


Figure 9. The location of Federal Marine Extractive Reserves (MERs) along the Brazilian coastal zone ($n = 28$), showing that 11 out of the 17 coastal states have at least one MER in their territory. Brasília, the national capital, is the home of the ICMBio headquarters, the Federal agency in charge of MERs.

The creation of a MER is triggered by a formal request from traditional communities, and the Management Plan must be formulated through a participatory process including the environmental agency (through appointed managers), local residents/users and other stakeholders. This shared and inclusive governance model aims at protecting both traditional coastal people and marine resources upon which their livelihoods depend (Pinto da Silva 2004). This inclusive governance model is supported by four institutional tools (see brief description in Table 4⁴¹):

(1) Land/sea tenure and recognizing user rights: Concession for Use Rights (*Contrato de Concessão de Direito Real de Uso*) and Beneficiary Household Profile Register (*Perfil da família beneficiária*);

⁴¹ More detailed information is available in the supplementary material (Apêndice VIII).

(2) Territorial use planning: Management Plans (*Plano de Manejo*), Management Agreements (*Acordo de Gestão*), and Fishing Agreements (*Acordos de Pesca*);

(3) Arenas for discussion and deliberation: Deliberative Management Councils (*Conselhos Deliberativos*) and Community Committees (*Comitês de Gestão/Comunitários*);

(4) Public Policies and Programs in MERs: Incentive programs, as credits from the National Agrarian Reform Policy (*Créditos da Política Nacional de Reforma Agrária*) and/or for poor communities who follow an environmental protection program (*Programa Bolsa Verde*).

The institutional design of Extractive Reserves, as well as MERs, represents a robust framework which has been evolving for over 30 years. It combines a range of considerations from land tenure issues to income redistribution public policies, with democratic decision-making tools on the use of natural resources and environmental conservation (e.g. Deliberative Councils). While the MER model provides new opportunities for the participatory governance of the protected areas, it also creates many challenges for its implementation on the ground, as structural technocratic procedures sometimes hinder the fulfillment of this policy. MER managers are public officials in charge of the implementation of institutional tools described above. Their job description includes a large range of activities, ranging from technical to operational tasks⁴². Depending on the local managers' profile, values and discretionary power, as well as the type of dramas they face, the implementation of the MERs may vary.

In the following section, we describe our research methods. Next, we present the dramas faced by managers, highlighting the gaps between the legal structure of the MERs and the manager's praxis.

⁴² Technical tasks include, among others, to coordinate councils' meetings, to give advices on licensing processes, to perform actions ordered by Federal attorneys, to carry out environmental protection and surveillance actions. Operational tasks include to carry out registration and management of bureaucratic processes of ICMBio, daily demands from local residents and to take care of the equipment, vehicles and buildings.

Table 4. The institutional framework of the studied Brazilian MERs until 2016 (n=21). The published status indicates whether the instrument has been published in the government register and is legally binding.

Management instrument		Objectives	Status of implementation (n=21)
Concession of Real Use Rights	<i>Land/sea tenure</i>	Document that bestows user rights of a defined territory to a community-based association, generally for a period of 20 years.	Published (n=15) In progress (n=6)
Household Profile Register	<i>Beneficiary recognition</i>	A participatory profile definition describing criteria and features of beneficiary households.	Published (n=16) Concluded but not published (n=5)
Management Plan	<i>Territorial use planning</i>	Technical document containing the zoning and biophysical description, the rules of use, and management of natural resources.	Published (n=3) Concluded but not published (n=1) Started at some point or in progress (n=8) Not initiated (n=10)
Management Agreement	<i>Territorial use planning (not obligatory)</i>	Rules defined collaboratively, regarding the use, management practices, the occupation of the area, and actions for environmental conservation in a language and content less complex than the Management Plan.	Published (n=1) Concluded but not published (n=13) Started at some point or in progress (n=3) Not initiated (n= 4)
Fishing Agreements	<i>Territorial use planning (not obligatory)</i>	Rules defined collaboratively, regarding the fisheries, taking into account the interests of the fishers in a participatory manner, through mobilization, community meetings, and assemblies.	Published (n=4) Concluded but not published (n=1)
Deliberative Council	<i>Arenas for discussion and deliberation</i>	Composed by representatives of other government agencies, civil society organizations, and traditional people living in the area who negotiate and deliberate the access and use of natural resources as well as other issues regarding management.	All MERs with Councils established
Communities Committee	<i>Arenas for discussion and deliberation (not obligatory)</i>	Arenas for community participation and organization, mobilized by local leaders with the aims of listening and systematizing the local wishes. In most cases, local leaders are also counselors of Deliberative Council.	Existing in north and northeastern regions of Brazil
Bolsa Verde Program	<i>Public Policy</i>	An economic incentive program for poor households in areas of great environmental relevance, such as MERs.	Total of 12.788 beneficiaries' households in MERs analyzed*
Credits for Agrarian Reform	<i>Public Policy</i>	Economic incentive, in the form of settlement (such as brick houses), and credits applied to production (such as fishing gears, vessels, etc.).	Not assessed

*Source of data: Ministry of Environment in 05/31/17. Research data also in Prado and Seixas (2018)

3. Methods

This research is based mainly on documented data and semi-structured interviews. Document analysis includes 17 environmental legislations and diverse official documents such as guidelines, management plans, local agreements and reports. In addition, semi-structured interviews were carried out with leading managers of 21 MERs between September and November of 2016. Out of the 25 Federal MERs in Brazil available in 2016, four were excluded from analysis due to their recent creation (n=3) and unavailability of the manager (n=1)⁴³.

The interviews addressed the institutional framework of the MERs, concerning the management instruments, their phase of implementation, the manager's perception about these arrangements and about their daily work challenges. The interviews took one hour on average and were conducted by telephone (n=18) or face-to-face (n=3). The telephone interviews, adopted due to logistic constraints of arranging face-to-face interviews in remote areas, presented no significant shortcomings⁴⁴. Documentary and interview data were organized, coded and categorized into: (i) *factual information*, regarding the current organizational structures and procedures; and (ii) *emic information*, personal perceptions and assessment regarding conflicts and challenges in the implementation process exclusively from the managers' narratives. The emic information was meant to capture the personal viewpoint of local managers based on their experience on the daily activities and, therefore, do not represent an official government position.

Based on qualitative analysis of transcribed interviews, 182 quotes regarding dramas were identified – e.g. any conflicts, problems and challenges – by managers concerning the governance of MERs. These quotes were analyzed in two steps. In the first step, quotes were sorted and coded according to the meaning of the drama (see Figure 10). In the second step, quotes were clustered into three main emergent categories: (i) *Everyday life dramas* – challenges that emerge in daily activities, which demand quick reflection and decisions from the managers; (ii) *Organizational dramas* – situations that emerge from bureaucratic procedures, institutional ethos and cross-scale mismatch between local and national agencies; and, (iii) *Structural dramas* – concerns that pertain

⁴³ General information about the MERs features are listed on the supplemental material.

⁴⁴ Interviews were recorded with permission of the managers [M], who are identified in the paper with random letters to preserve their identity. The research was authorized by the Ethics Committee of University of Campinas (n. 143359) and ICMBio (SISBIO n. 50519-1).

to infrastructure, financial, and human resources at the ICMBio. Throughout the results and discussion, we present some quotes to illustrate how the managers perceive and deal with their dramas.

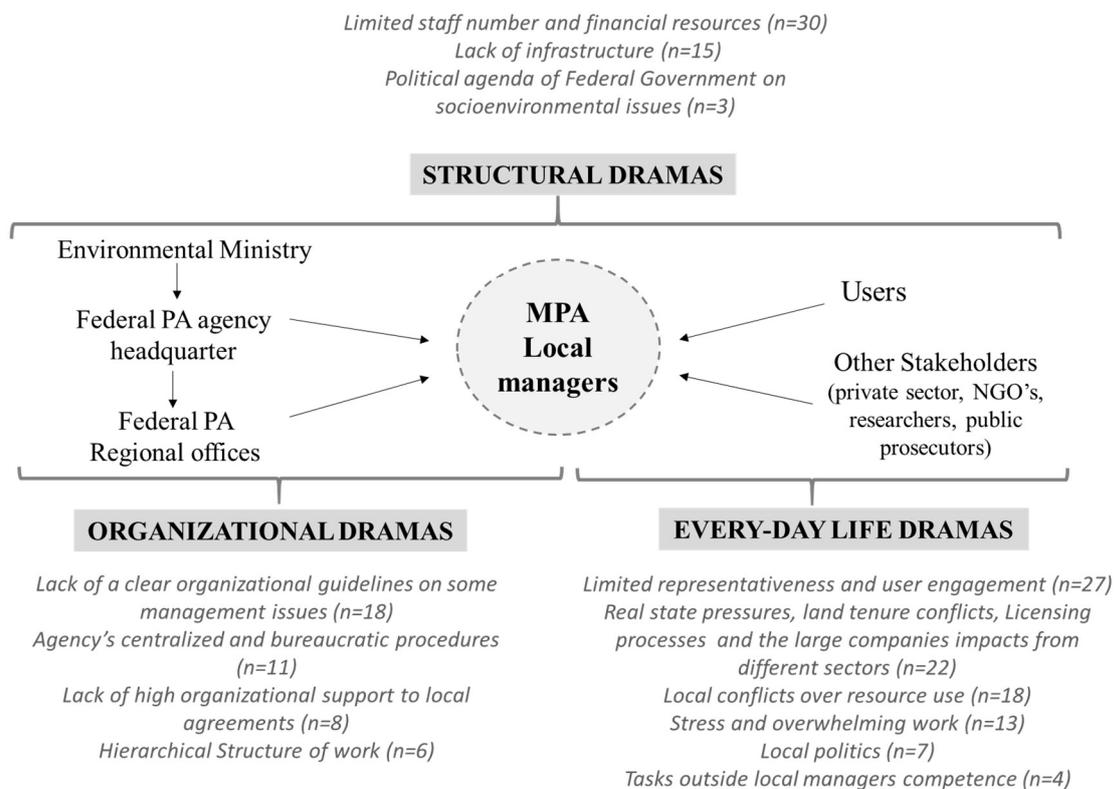


Figure 10. Structural, organizational and every-day life dramas of MER managers and their key position mediating the formal interactions between the central government and communities.

4. The dramas of managing MERs: The voice of local managers

Everyday Life Dramas

A total of 91 interviewing quotes were related to local dramas that officers deal with in their daily work, divided into six main categories (Figure 2). Local engagement, internal and external conflicts, and work stress were the most cited dramas. Conflicts among local fishers over fishing gear and spots, or between MER beneficiaries and outsiders require mediation skills from the managers, who are already overloaded with multiple administrative tasks. External pressures and threats from real estate projects, land tenure contestations, and large corporations from different sectors add to the

managers' dramas in dealing with direct impacts such as environmental degradation, evaluation of licensing process, and conflicts that emerge on the ground. These dramas are exacerbated by local politics, as the spaces for discussion and deliberation of MERs are sometimes occupied by local elite groups in order to generate votes or co-opt local leaders.

Limited social organization and engagement of communities were also mentioned by many managers. According to them, these issues hinder the development of a true co-management process and the implementation of the institutional framework. Many managers highlight the limited representativeness in the co-management process. They stress that the process should not be restricted to leaders and their personal opinions but should encourage broader participation in the governance issues. Despite the challenges, some managers can contextualize the problems of participation and the full exercise of citizenship, regarding social inequalities and economic dimensions of traditional peoples in Brazil. As stated by a manager working on a MER facing pressure from an urban area:

"They are marginalized [...]. Their level of poverty is depressing [...] how am I going to ask her to go to a meeting? Discuss about MER? They face a very high level of human degradation, resulting from loss of territory, loss of identity and resources. How am I going to resolve this with a management plan or a management agreement? I have to understand that the fundamental problem here is not the public environmental management" [MS].

Another drama emerges from the confusion around the institutional role of the manager. For instance, MER managers are often called upon to solve problems unrelated to their mandate. This happens mainly because of the absence of local or state authorities such as city hall, or local police departments, in areas under the jurisdiction of a federal agency, as highlighted by one manager,

"In the next two months, we have a complex licensing processes involving companies. But then you also have these minor issues, a neighbor raising an inappropriate wall. Then you go there because the city halls do not fulfill their role of planning and managing" [MR].

The tension and work overload faced by the managers, especially due to limited staff support, and pressures from internal and external actors, quickly wears managers down. As a result, many seek new positions leading to fast turnover or breakups, and discontinuity in the social relations established in the community, as illustrated by the following quote:

"In a month and a half, I am going to leave the MER. I cannot stay here much longer, I have no personal life [...] I need to choose whether I will live my life, or I will live the MER. Either if I am going to marry my wife, or I am going to marry the MER.

It is impossible [...] the manager from a personal and professional perspective, he has the option to say no, not answer the phone and everything. But the level of commitment that I assumed at the beginning, there is no way out [...] it's a permanent personal exercise [ME].

Organizational Dramas

We understand the organizational dramas as those raised by managers more directly related to the operational level of the PA agency. These issues were mentioned in 43 quotes, divided into four main categories (Figure 2), mostly related to a lack of clarity in the ICMBio institutional position regarding the aims and implementation of management instruments. Managers often attribute misinterpretations as emerging primarily from the way the headquarters in Brasília follow up on decisions made at the local level. It also reinforces “the substantial discretion in the execution of their work” (Lipsky 2010, 3):

“We need to provoke our house to establish this. What, after all, does the Institute [ICMBio] think that a deliberative council is? The Concession for Use Right? Where are they related and where they are not? The participation of society through the Council extends until where exactly? I think we still need to advance the conceptualization, to come to a common ground because I think it is still far from being a unifying sense within the Institute itself” [MU]

In addition to the cross-jurisdictional mismatch between local and national offices, the agency’s centralized and highly bureaucratic procedures and workflow hinder a smooth translation from policy to practice, including legal support. Gerhardinger et al. (2011, 11) in their work on institutional dramas in MPAs in Brazil explain that “every single management measure has to undergo a bureaucratic evaluation process by several higher levels of ICMBio until it is published as new legislation and finally implemented”. This statement is reinforced by most of the managers interviewed, who emphasized how the hierarchical structure of ICMBio can create many obstacles for a dynamic and adaptive co-management system, often leading to procedural overcrowding and slow management responses. This is particularly true in MERs, where enrollment of traditional users is central for its successful implementation. As stated by one interviewee, “this is a big problem. It [building the agreement] was all very active, then you have a delay of 2 years to publish... I believe it was lost. The management agreement is dynamic; in two

years you should already be revising it, redefining it and not publishing what they decided two years ago” [MA].

Despite the MERs managers’ frustrations, most of the interviewees expressed overall positive feelings about the MER model. This trend reveals social learning among managers towards the MERs’ objectives of reconciling environmental protection with sustainable livelihoods of traditional people. In addition, progressive managers seem to value the social agenda of the MER beyond conservation as illustrated by one interviewee: “We are a mix of a shaman with family doctor. In the day-to-day practice, human demands, human needs and selfishness of some... We take for love, not for the institution [ICMBio] but for the human commitment, solidarity” [MK].

These findings reveal a different pattern from previous studies on MPAs in Brazil which pointed out an excessive focus on preservationist principles rooted in Brazilian no-take PAs (Araujo et al. 2017), a lack of training and, a pessimistic atmosphere among managers (Gerhardinger et al. 2011). In contrast, two-thirds of interviewees undertook capacity-building training on theoretical and practical aspects of governance, environmental education and conflict mediation provided by ICMBio since 2010 (Table 2). This one-year training program is offered by experienced officers and constitutes an important organizational advance.

Table 5. General information on 21 leading managers of MERs interviewed

General information on managers interviewed (n=21)	
Gender	Male n=13 Female n=8
Age	33 – 58 years old
Background/Bachelor’s degree	Natural/Earth Sciences n=18 Social Sciences n=3
Percentage of managers with capacity building on socio-environmental issues (offered by ICMBio)	66%

Structural Dramas

Structural dramas are related to broader political spheres concerning the main pillars of institutional arrangements of the environmental agency, regarding its infrastructure, budget and staff. As part of the Brazilian Ministry of Environment,

ICMBio is directly influenced by the political agenda of the national government on socio-environmental issues. Structural dramas were mentioned in 48 quotes, divided into three main categories, related to political agenda, and limited staff, infrastructure and funding to carry out daily activities (Figure 2).

According to the interviewees, almost all areas had no boats, which is a major challenge for carrying out surveillance in the MER. Lack of local office space was also mentioned, forcing many managers to remain relatively distant from the communities and local demands. As stated by a manager:

“We have a boat and two vans that only give us trouble. We have this boat, but it is only for inland waters and we have a part of the area that is coastal [...] The biggest claim we have is in terms of structure! The building is falling apart, the roof has already fallen. We have been rebuilding for the last 6 months, so we have been working at home for 6 months, but we are doing things, we can't stop” [MQ].

According to most managers, the annual budget available to each MER is insufficient to carry out their management tasks. International cooperation such as the Global Environmental Facility (GEF) Program for Ocean and Mangroves, or the Amazon Region Protected Areas Program⁴⁵ (ARPA), were mentioned by some managers as instrumental in allowing continuity in managing MERs. However, the emphasis on the Amazonian biome by international funding programs creates financial asymmetries across MERs. As stated by a manager, “*there are some PAs that are “eyes” [in the sense of window dressing] and others that are very poor indeed*” [MA]. According to the interviewees and official data, eight out of 21 MERs analyzed had at least part of its budget funded by GEF or ARPA in 2017, mainly located in the Amazonian biome.

Financial resources, however, do not suffice to ensure completion of all necessary tasks. Limited staff constrains prompt responses to local demands such as accountability, licensing process evaluation, surveillance, conflict mediation, logistics of office operations, and co-management processes. According to official data from 2016, several MERs had only the primary local manager as an employee. On average, there were two staff employed by ICMBio, which means one officer per approximately 18.800 hectares. PA managers are hired as environmental analysts, but they claim that most of their time is used to perform administrative tasks.

⁴⁵ ARPA is the largest cooperation initiative focused on protected areas in the Brazilian Amazon.

5. Institutional Dilemmas: Between Legalism and Flexibility

Brazil has undergone a boom of creation of protected areas in the last two decades (Zimmerer et al. 2004; Castro 2014). In particular, the implementation of formal procedures to ensure participation of multiple stakeholders, rights to traditional territories, and access to social benefits were key pillars of a socially inclusive protected areas strategy (Castro 2012). The MER is an innovative territorial model aiming at safeguarding biological and socio-cultural diversity and reconciling conservation with a sustainable local economy. Nevertheless, despite major institutional advances and the legal recognition of many fisheries communities' rights, the excessive formalization of participatory mechanisms, the limited institutional capacity of state agencies, and different perceptions between marginalized and elite groups are key hurdles in the inclusive development on the Brazilian coast (Araujo et al. 2017).

The dramas described by the managers reveal a major gap between the advances in legal mechanisms and the mismatch with everyday life practices on the ground. These dramas, however, are not only representations of institutional challenges voiced by the managers but also important indicators of the relevance of this particular actor in bridging this gap. In this section, we discuss the challenges of a legalist approach in the formalization of social inclusion and the challenges managers face navigating through multiple institutions.

Legal Rights or Legalism?

In general, dramas emerge mainly from the guiding principles supporting the implementation of socially inclusive mechanisms. Despite the importance of the innovative governance framework of MERs, centralized technocratic structures and the rigid legalist approaches of governmental agencies still conflict with the diffuse organization and fluid logic of local communities. A mere setting-up of formal institutions and the recognition of beneficiaries “does not necessarily overcome exclusion, subordination or vulnerability” (Clever 1999, 603). As a result, in the creation of legalist spaces of deliberation, knowledge building and exchange among all stakeholders are at risk of being simplified and fixed by means of blueprint-based procedures to discipline local engagement (Scott 1998). Paradoxically, the legal-governmental model of participation may suffocate or fail to legitimize endogenous forms

of community engagement, being reframed under rigid procedures within the state apparatus.

Would the solution be more institutional control over the manager's procedures? In considering this question, Lipsky (2010, 162) states that "making street-level bureaucrats more accountable by reducing their discretion and constraining their alternatives" may actively subvert service quality. As street-level bureaucrats, the local managers of PAs must have discretion because the nature of their service requires human judgment that cannot be totally programmed by institutional frameworks. For instance, regarding communities' participation, managers can play a key role in minimizing the low representativeness of the fishers in the meetings of the Deliberative Council by creating other ways of interactions, as illustrated by one interviewee: "*as a manager, I realized that when I used to go to the communities with my sandals and had a non-formal meeting, direct with the users, we could understand the local demands, have a better dialogue, and could solve it right there*" [MN]. This quote highlights that in many instances, "norms, practices and the relationships of trust and co-operation may be generated and negotiated outside the formal institutional domain" (Cleaver 2002, 18).

The relation between legalism and flexibility is also illustrated by some organizational dramas. For instance, the managers attribute the delay in publishing the Household Profile or the instruments for territorial use planning, to a mismatch between the decision-making process by the local Deliberative Council and by the ICMBio legal support regarding the criteria locally adopted. In addition, the fast turnover of officers leads to disruption in the process. According to one manager:

It took so long because the bureaucracy inside the institute is no joke. We carried out the meetings on this topic in 2009, we decided with the community, and since then the administration body was always changing. Each time they changed, they reinvented the wheel concerning the beneficiary profile [...] that's it [...] change the director, change the coordinator, the guys want to reinvent everything. Then you [manager] are here at the end of the line [...] So, it's hard. [MT].

The legalist approach to this process has had a direct effect on how these innovative institutional tools materialized on the ground. For instance, the instruments for a collaborative territorial planning process that must await approval by the head office in Brasilia or legal analysis from the judicial department threaten the autonomy and legitimacy of the users' participation in the process. The rigid interpretation of the law which disregards local context is based on centralized decisions remotely made by technocrats and on the supremacy of positive law over customary law. We argue that the

strengthening of the legal structure alone does not promote environmental protection, or social empowerment *per se*. It is in this context that managers come as key local players, as the boundary spanners and mediators in the dialectical process between lawmaking and practice.

Local managers as governance brokers

The mediation between formal and informal institutions to establish rules at all levels is very important to address inter-institutional gaps in natural resources governance (Rahman et al. 2017). The dramas discussed in this article reveal how these local-level officials act as brokers between national technocrats and local residents. They may act as informal judges to solve local conflicts, as negotiators among communities, private actors and the state, or as facilitators for co-creation of win-win solutions. MER managers are a key building block in protected areas governance because they are not just executors of decision-making but carry out a range of vital political and social activities: setting agendas, developing alternatives and assessing public measures (Wu et al. 2010).

A well-skilled manager must juggle between several activities and requires both technical and social knowledge to accomplish their tasks (Curnin and Owen 2014). As stated by a manager, “*we never know what resources at hand and when we can have them. We need to be ordering for the headquarters, exploring, articulating, creating opportunities to access resources because they are not there to pick it up*” [MQ]. The skills of the manager as a “communicator, networker, legitimate enabler, information conduit, information analyst, resource coordinator, and organizational expert” (Curnin and Owen 2014, 263) may influence the arrival of new projects or fund-raising for the protected area.

Funder and Marani (2015) found similar mechanisms and practices used by PA managers in their research, investigating the agency of environmental officers in a Kenya's rural county. The authors described the officers as bricoleurs, who implement environmental law “through a blending of formal and informal mechanisms and practices” (Funder and Marani 2015, 89). They maneuvered through informal agreements with communities and other actors, personal networks and delegation of public functions and authority to civil society.

Managers may face challenges to enforce regulations due limited resources, emerging from agreements with local people that may vary, as observed by Albers and

Grinspoon in China and Thailand (1997). Depending on the manager profile, partnerships with the communities may be established according to local demands. In one MER, the manager mentioned an innovative partnership built with fishers during the closed period for shrimp fisheries:

"Instead of paying a daily allowance to a ranger, I pay for fishers themselves to monitor and report illegal fishing. We [officers] only work from Monday to Friday during the day and the guys do the illegal fishing at dawn [...] we are not able to reach them [...]and nobody better than the fishers to know who practices [illegal fishing], when and how " [MC].

This kind of partnership could be questioned, as it is not clear whether resources could be legally allocated for the payment of daily allowances for fishers. When asked in the interview, the manager shows his power of discretion and agency: *"Depending on the manager, you may have a thousand arguments to say it's illegal. But we prefer to look at the arguments to fit the legal context. Sometimes you need a 'hammer' to force, but it fits the law"* [MC]. Lipsky (2010) makes a similar point when referring to the street-level bureaucrats, in which the discretionary power of these managers is a decisive factor in the distribution of public goods and services. He argues that the discretion exercised by these bureaucrats is, therefore, the result of the interaction between their own values, values of other actors involved, procedures, restrictions, incentives, encouragement, and prohibitions (Lipsky 2010).

Understanding not just the normative aspects of the implementation of the MERs but also the cultural-cognitive elements through their managers, one may have a more inclusive notion of the dynamism and complexity of institutions at work (Cleaver 2002; Chuenpagdee and Song 2012) and "how managers' place meanings are conceptually tied to formal and informal policy outcomes" (Van Riper et al. 2016, 4). Over the years, the formalization of rules and procedures within the Brazilian protected areas framework sought to remedy a recurrent problem: the dependence on the levels of discretion of the manager. We believe that the path to improve the MER governance is not to deny or reduce the role of the state, but to increase the value place on the role of managers as a key actor and empower them. For this to happen, first it is important to better understand the dramas of protected areas governance from the perspective of the 'managers in the trenches', their worldview and values. Future research could also go deeper into the mechanisms and practices of these street-level bureaucrats. As highlighted by Funder and Marani (2015), not all mechanisms and practices of managers occur to creatively deal with the state's low capacity (related to organizational and structural dramas, for

example), nor to benefit communities and achieve environmental conservation goals. Building capacity and boundary-spanner skills for PA public managers are important to improve institutional arrangements and the co-governance process in accordance with what is negotiated and negotiable among the stakeholders.

6. Conclusions

In this article, we presented the voice of local managers, who face not a tragedy, but according to Ostrom et al. (2002), a drama of the common's governance in their day-to-day praxis. Our analysis shows that MER design is grounded in a well-structured governance package, addressing a number of crucial issues for the performance of protected areas, territorial rights, and the inclusion of local people in decision making. However, a technocratic perspective grounded in legalist mechanisms overlooks the dramas of MER's implementation. New formal institutions and legal procedures to solve local problems can produce multiple outcomes, including new challenges emerging from different perceptions, interactions, institutions and practices. Based on managers' views, we elaborated on a typology of dramas that emerge from their practices related to the MER's implementation process. These dramas shed some light on organizational and structural dimensions that need to be considered and addressed in building capacity of the protected area's managers.

In contrast to a range of research focusing on the limited role of park managers, we found this actor plays a key mediating role in the implementation of MERs. They are not only important as a source of information to identify and understand the challenges but also a source of possible solutions, co-produced with users. Their voice reveals issues emerging from a historical legacy of clientelistic relations between government and society, institutional misfit, and conflict between strict legalistic and flexible local governance structures, among others. From these dramas, a range of innovative participatory mechanisms have been co-produced and practiced. Managers brought the local voice to agenda-setting, influenced fund-raising, built partnerships, and developed alternative co-management instruments and rule enforcement. These practices represent contextualized and socially embedded local solutions, with the potential to improve the governance of protected areas. Therefore, the role of local managers as street-level bureaucrats, who often act semi-formally between the legalism of state and the reality of

users, must be seriously taken into consideration in the implementation of sustainable protected areas.

In future research aiming to explain the implementation of collaborative governance in protected areas, managers should be addressed beyond a single, homogeneous State category. The hybrid position between the state and the communities, combining bureaucratic and local domains, gives managers a unique opportunity to co-produce innovative actions that go beyond the legal framework. This process seems to be related to a recent shift in managers' perceptions and values, from a preservationist approach (nature as a biological system) to a sustainable conservation approach (nature as a socioecological system). Despite their biological science background, deepened interactions with other actors have helped managers to develop more multidisciplinary thinking and approaches. In addition, managers have followed regular training on integrative perspectives and have often expressed their concern towards local communities' marginalized position. Therefore, more than policies and organizations, a fundamental shift in mindset is needed to promote a solid protected area grounded on social and political dimensions. Like the MERs in Brazil, dramas may not disappear, but managers can play an important role in offsetting some challenges.

ARTIGO 3 – Quais fatores explicam avanços de cogestão? Um olhar para além dos indicadores de sucesso

1. Introdução

O reconhecimento da importância da governança ambiental colaborativa nas últimas décadas – especialmente a partir da década de 1990 – vem culminando na criação de modelos territoriais baseados na descentralização e na atuação mais forte da sociedade civil. Combinando estruturas normativas com justiça social e conservação ambiental, populações locais e tradicionais vêm estabelecendo parcerias com instituições governamentais, em novos modelos para áreas protegidas que também integram seus modos de vida e direitos territoriais (Castro, 2012). As Reservas Extrativistas (Resex) podem ser qualificadas como um modelo territorial de conservação ambiental e inclusão socioeconômica de povos e comunidades tradicionais brasileiras - em ambientes florestais e costeiro-marinheiros - que se enquadraria no que Castro (2012) define como uma perspectiva de governança ambiental-territorial.

A gestão compartilhada ou cogestão é a premissa do modelo ambiental-territorial das Resex. Em sua essência, a cogestão requer que as tomadas de decisão e a responsabilidade sobre o território sejam, em alguma medida, compartilhadas essencialmente entre governo e comunidades, podendo envolver outras partes interessadas, como universidades, organizações não-governamentais (ONGs) e setor privado (Jentoft, 2003; Carlsson e Berkes, 2005; Armitage et al. 2007). No caso das Resex, esse modelo requer a participação ativa e qualificada das populações tradicionais nos processos de governança. Ao mesmo tempo, uma cogestão efetiva demanda um ambiente favorável, que reconhece o poder de forma equitativa e a autoridade dos usuários dos recursos em relação aos seus conhecimentos e práticas, na interação com o governo e os outros atores envolvidos (Njaya, 2007).

Analisar casos de cogestão não é tarefa fácil. O conhecimento disponível vem apontando caminhos na forma de condições-chave, ou uma lista de fatores para alcançar processos de cogestão bem-sucedidos (Pinkerton 1989; Pomeroy et al., 2001; McConney et al. 2003; Plummer e FitzGibbon, 2004; Sandstrom et al. 2014; Williams e Tai, 2016). Alguns desses fatores já são bem conhecidos e aplicados a sistemas socioecológicos pesqueiros e relacionam-se, por exemplo, ao capital social, confiança entre os atores,

lideranças capacitadas, necessidade de arranjos institucionais legais específicos, mecanismos de sanção claros e eficazes, usuários com fronteiras bem estabelecidas sobre o uso dos recursos, estabelecimento de redes e parcerias multiníveis, benefícios maiores que os custos da participação, suporte governamental para a cogestão, comunicação efetiva entre os diferentes atores, processos de avaliação e monitoramento, entre outros. Para além da análise de arranjos de cogestão, a literatura também apresenta inúmeras variáveis de análise relacionadas à ação coletiva, que refletem, por sua vez, caminhos para uma governança de recursos naturais de uso comum mais robusta e colaborativa (Ostrom, 1990; Agrawal, 2002; Ostrom, 2007; Ostrom, 2011; Conley e Moote, 2003; Evans et al., 2011; Baird et al., 2019). Além dos indicadores, muitos trabalhos enfatizam também as barreiras e as dificuldades do compartilhamento da gestão ou da participação social qualificada, especialmente em casos de cogestão em países em desenvolvimento (ver Seixas, 2006; Njaya, 2007; Seixas et al., 2011 e 2019; Vokou et al., 2014; Cormier-Salem, 2014; Trimble et al. 2014; Haambia et al., 2015).

Neste artigo, objetivamos cumprir uma tarefa distinta dos trabalhos citados anteriormente. Para além de verificar a presença de lideranças capacitadas, coesão social, confiança entre os atores, mecanismos de sanção claros e eficazes, entre diversas outras pré-condições ou *checklists* que contribuem para a cogestão, a partir de um único modelo explicativo ou de apenas um arcabouço analítico, interessa-nos resgatar processos e explicar a existência de ao menos alguns elementos que contribuem para processos de cogestão. Partindo da premissa que existem processos e avanços de cogestão acontecendo nesses territórios (a despeito dos inúmeros problemas e desafios), nossos objetivos são (i) analisar a trajetória de duas Reservas Extrativistas, (ii) identificar avanços de cogestão e (iii) identificar quais fatores explicam esses avanços.

Para fins deste trabalho, identificar avanços representa evidenciar processos de governança ambiental-territorial compartilhada, com níveis de participação e/ou controle social comunitários, que contribuem para a cogestão e para os objetivos das Resex. Considerando que a cogestão requer necessariamente a interação entre atores, os avanços podem ocorrer tanto em espaços formais quanto não formais. O principal espaço formal de discussão e deliberação, dentro do arcabouço normativo das Resex, é o seu Conselho Deliberativo, que, entre outras atribuições, deve construir colaborativamente e deliberar sobre todos os instrumentos de cogestão associados à Resex, garantindo a participação majoritária das populações tradicionais, junto ao setor público e a outros atores da

sociedade civil⁴⁶. Os espaços não formais compreendem as possibilidades de interação que ocorrem fora das reuniões de Conselho, como a implementação de projetos e outras ações de governança do território que envolvam as populações tradicionais e outros atores sociais.

Uma avaliação contextualizada sobre processos participativos é fundamental para entender o que pode e não pode ser esperado de tais processos, como (e se) eles podem ser integrados com as instituições existentes (Conley e Moote, 2003). Não há arranjo de governança perfeito nem estático ao longo do tempo. A participação pode ser influenciada por fatores que operam em múltiplas escalas (Gurney et al. 2016). Os casos de estudo mostram que os processos de governança ambiental estão em transformação e, dependendo do retrato ou recorte histórico que se analise, e os critérios que se escolha, eles estarão permeados de mais ou menos avanços. Para além de diagnósticos ou *rankings* de sucesso, a dimensão explicativa desses fenômenos ressalta a complexidade inerente a eles. Uma análise contextualizada mostra que as vontades individuais dos sujeitos envolvidos na cogestão são influenciadas por suas condicionantes estruturais e mediadas (e não determinadas) pelas instituições, que tanto oferecem oportunidades, como impõem restrições (Cleaver, 1999; Cleaver e Koning, 2015).

Defendemos a importância de que os avanços sejam contextualizados, assim como os desafios, de modo que o não cumprimento de um dos fatores ou pré-condições, reconhecidamente importantes para a ação coletiva, venha necessariamente colocar em xeque os processos de cogestão. A perspectiva processual (Conley e Moote 2003) é um elemento importante para analisar contextos e traçar estratégias de governança em áreas protegidas e esse será o principal eixo de argumentação deste artigo.

Para atender aos objetivos anteriormente propostos, apresentaremos a seguir uma breve contextualização dos casos de estudo e os métodos da pesquisa. Na sequência, os resultados e discussão tratam dos principais avanços de cogestão em espaços formais e não formais em duas Resex localizadas na zona costeira brasileira, explicados a partir de duas categorias de fatores que emergiram dos processos analisados: fatores catalisadores e fatores estruturais.

⁴⁶ “Havendo empate em votações, prevalecerá o posicionamento majoritário dos representantes das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação” (Art. 29, IN do ICMBio n. 09 de 2014).

2. Casos de estudo

As Resex são definidas como espaços territoriais protegidos, estabelecidas para proteger os meios de vida e a cultura de populações tradicionais, bem como assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da área (SNUC, 2000). A premissa para a governança desses territórios é pautada no modelo da cogestão, sendo seu desenho institucional normativo composto por vários instrumentos, que se dividem em: Instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários do território; Instrumentos de ordenamento sobre os usos do território; Arenas de discussão e deliberação, especialmente o Conselho Deliberativo da Resex; além de Programas e Políticas Públicas voltados para essas unidades (Prado e Seixas, 2018 – *artigo 1*).

As Resex investigadas neste trabalho são Prainha do Canto Verde (CE) e São João da Ponta (PA) - escolhidas a partir da indicação de 21 gestores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e de outras lideranças pesqueiras nacionais, entrevistados no ano de 2016 - como casos em que as comunidades vinham participando ativamente dos processos de governança. Esses dois casos também foram considerados interessantes por representarem diferentes ecossistemas, tipos de recurso, histórico de criação e influências políticas, culturais e sociais distintas.

O contexto de criação de cada Resex ou as etapas prévias ao estabelecimento da cogestão podem ser decisivos para a apropriação da comunidade sobre o novo modelo territorial e, conseqüentemente, para o tempo de sua implementação (Chuenpagdee e Jentoft, 2007). A observação dos diferentes contextos mostra que as Resex marinhas estão imersas em características singulares e sofrem pressões e ameaças de inúmeros setores econômicos. Embora o arcabouço normativo seja o mesmo para todas as Resex, diversas variáveis como o tamanho da área, a sobreposição de órgãos governamentais na gestão do território, a relação com a política municipal, peculiaridades dos tipos de recursos naturais e os aspectos socioeconômicos podem ser muito significativos para o estabelecimento desse arranjo no nível local (*artigos 1 e 2*). Mais informações dos casos de estudo serão apresentadas a seguir, e um resumo pode ser visto na tabela 6.

Tabela 6. Características das Reservas Extrativistas de São João da Ponta e Prainha do Canto Verde. Fonte: Dados da pesquisa.

	Prainha do Canto Verde (CE)	São João da Ponta (PA)
Ano de Criação	2009	2002
Área da Resex (hectares)	29.804,99	3.409,44
Ambientes protegidos	Marinho, praia, dunas	Manguezal e área estuarina
Recursos de uso extrativista principal	Peixes em geral e lagosta	caranguejo e peixes em geral
Nº de famílias beneficiárias da Resex ⁴⁷	389	460
Nº de comunidades	1 comunidade	18 comunidades
CCDRU para associação comunitária ⁴⁸	Não há	2010
Conselho Deliberativo (criação)	2010	2007
Composição do Conselho Deliberativo em 2017 (representantes por setor).	ÓRGÃOS PÚBLICOS 1-Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) 2-Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Ceará 3-Prefeitura Municipal de Beberibe 4-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) 5-Marinha do Brasil 6-Superintendência de Pesca do Estado do Ceará 7- Universidade Federal do Ceará	ÓRGÃOS PÚBLICOS 1-Secretaria de Desenvolvimento Agropecuária e da Pesca 2-Câmara Municipal de São João da Ponta 3-Prefeitura Municipal de São João da Ponta 4- Capitania dos Portos da Amazônia Oriental 5- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) 6- Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – Ideflor-bio 7- Universidade Federal do Pará (UFPA) 8- Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)
	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E COLEGIADOS 1- Instituto Terramar (ONG) 2- Colônia de Pescadores Z-11 3-Fórum em Defesa da Zona Costeira	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E COLEGIADOS 1- Movimento dos Pescadores do Estado do Pará (Mopepa) 2- CONFREM 3-Colônia de Pescadores Z-63 4-Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais 5-Igrejas Católica e Evangélica
	POPULAÇÕES TRADICIONAIS 1-Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde 2- Associação Independente dos Moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências 3- Grupo dos Pescadores 4- Grupo de Vazanteiros 5- Artesanato e Cultura 6 – Saúde 7- Grupo de Mulheres 8 - Grupo de Jovens 9 - Educação 10 - Turismo	POPULAÇÕES TRADICIONAIS 1-Associação dos Usuários da Resex São João da Ponta – Mocajum 2-Pescadores Artesanais do Polo Sede 3-Pescadores Artesanais do Polo Porto Grande 4- Pescadores Artesanais do Polo Deolândia 5-Pescadores Artesanais do Polo Bomfim 6-Pescadores Artesanais do Polo Guarajuba 7-Associação de Usuários da Resex Mãe Grande de Curuçá

⁴⁷ Dados concedidos pelos gestores das unidades.

⁴⁸ Documento que concede à uma associação local, o direito de uso do território da Resex por um período de 20 anos, sujeito ao cumprimento de diversas condicionantes.

2.1 Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, Ceará

A Resex Prainha do Canto Verde (PCV) localiza-se a 120 km de Fortaleza, no município de Beberibe, litoral leste do estado do Ceará. Há cerca de 1.000 moradores e 389 famílias na comunidade, que tem a pesca como sua principal atividade econômica. Além disso, o turismo, o artesanato, a agricultura em vazantes e o extrativismo vegetal, também são fontes de renda e/ou subsistência para as famílias. Para entender a trajetória de governança da Resex PCV, é fundamental compreender o contexto de luta por justiça socioambiental que ocorre na comunidade desde o início da década de 1980. As lutas contra a especulação imobiliária e contra a pesca ilegal da lagosta, praticadas por pescadores de fora com utilização de compressores, são pautas historicamente relevantes para o contexto da PCV. O litoral do Ceará é reconhecido por suas paisagens litorâneas e beleza cênica, e têm sido alvo de projetos de desenvolvimento turístico e da grilagem e especulação de terras das comunidades pesqueiras. As ameaças do capital especulativo para desenvolvimento do turismo de massa no litoral desencadearam uma história de organização social na comunidade, antes e depois da Resex.

Durante 27 anos (1979-2006), a comunidade da Prainha resistiu às pressões da grilagem e especulação imobiliária, enfrentando juridicamente ações de usucapião de grileiros, além de contínuos episódios de ameaças e violência aos moradores. Mesmo antes do julgamento final sobre a posse das terras pela comunidade, em 2006, a Associação de Moradores (criada em 1989), fez uma solicitação formal pedindo a criação da Resex junto ao IBAMA em 2001. Em 2005, foi concluído o Laudo ambiental, socioeconômico e cultural, realizado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), indicando a criação da Resex em área continental e marinha. Em 2007, ocorreu a consulta pública para a criação da Resex, organizada e facilitada por representantes do IBAMA. Em 2009, o Decreto s/nº de 05 de junho dispôs sobre a criação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, dando início a uma nova lógica de governança em seu território, que não excluiu novos grileiros e a especulação imobiliária na sua área terrestre, correspondente a aproximadamente 600 hectares. Por conta de novas disputas fundiárias, em especial de um empresário que reivindica a propriedade de mais da metade da área da Resex, não há Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) para a comunidade, e a indefinição sobre os papéis de governança do uso e ocupação da terra tem sido o principal conflito na PCV.

2.2 Reserva Extrativista São João da Ponta, Pará

São João da Ponta (SJP) é um município localizado na região do salgado paraense, nordeste do estado do Pará. Com uma população de 6.059 habitantes (IBGE, 2018) e aproximadamente 460 famílias beneficiárias da Resex que se localizam tanto na zona urbana, quanto rural que utilizam os recursos naturais do território. A reserva está demarcada nos limites do município, em terras da União, parte por área estuarina dos rios Mocajuba e Mojuim, e em sua maior parte por áreas de manguezal inseridas no município.

O contexto de criação da Resex de SJP e de outras quatro Resex no Pará, no ano de 2002, está relacionado a uma oportunidade vislumbrada pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT) à época, e vinculado ao financiamento do Programa Piloto para as Florestas Tropicais Brasileiras, conhecido como PPG7. A criação dessas Resex não partiu de uma demanda endógena, mas de um trabalho de articulação do CNPT com as prefeituras dos municípios da região, organizações comunitárias, como associações, colônias de pescadores e outras partes interessadas. As Resex marinhas do Pará foram criadas, em sua maioria, em áreas da União ou de preservação permanente, ou seja, áreas estuarinas e de manguezal, que não envolviam desapropriação e regularização fundiária.

Apesar de não ter sido uma demanda endógena, a Resex de SJP foi criada com o objetivo de proteger o território de pescadores artesanais. Algumas famílias também praticam o extrativismo de açaí e agricultura de pequena escala, mas a principal atividade econômica é o extrativismo de caranguejo (*Ucides cordatus*). Em média, 260 caranguejeiros e suas famílias são dependentes desse recurso. Em 2004, foi criada a Associação de Usuários da Reserva Extrativista de São João da Ponta (MOCAJUIM), a principal organização comunitária e concessionária do uso do território. São 18 comunidades distribuídas dentro do território da Resex (incluindo a sede do município) e agrupadas por proximidade geográfica em cinco polos, com lideranças representativas dessas instâncias no Conselho Deliberativo da Resex.

3. Métodos de Pesquisa

No intuito de compreender a trajetória das duas Resex e identificar quais fatores explicam avanços no processo de cogestão, no que diz respeito especificamente à participação comunitária na governança e tomada de decisões, esta pesquisa foi feita a partir da metodologia da Teoria Fundamentada (Glaser e Strauss, 1967). Foram realizadas análise documental de relatórios técnicos, legislações e atas de reunião, observação direta de oito reuniões comunitárias e atividades dos extrativistas nas duas Resex, além de um total de 86 entrevistas abertas e semiestruturadas durante um período de campo contínuo entre os meses de setembro a dezembro de 2017. Na Prainha do Canto Verde (PCV) foram realizadas um total de 46 entrevistas, sendo 38 lideranças comunitárias, cinco parceiros externos e três gestores do ICMBio. Em São João da Ponta (SJP), foram realizadas 40 entrevistas, sendo 29 lideranças comunitárias, seis parceiros externos⁴⁹ e três gestores do ICMBio. Com exceção dos gestores, todos os outros participantes foram identificados por meio da técnica de bola de neve (Bernard, 2006). As entrevistas com gestores do ICMBio e parceiros externos seguiram um roteiro semiestruturado e tiveram o objetivo de reconstruir a trajetória das Resex, a partir de sua atuação no território, seus principais avanços de cogestão e os fatores que explicam tais avanços na perspectiva desses informantes. A participação de todas as pessoas entrevistadas esteve condicionada à aceitação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e contou com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNICAMP (51738715.2.0000.5404) e três autorizações do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO/ICMBio (números 50519-1; 60564-1; 59787-1).

No caso das lideranças comunitárias, foi utilizado o método de entrevista aberta e História de Vida (Atkinson, 1998). Esse método permitiu (i) reconstruir o histórico e a relação do informante com a Resex; (ii) identificar os principais episódios/eventos que são considerados importantes na sua história vida e na relação com a Resex; (iii) compreender como e quando o informante participava da gestão ou de ações relacionadas à Resex, os “pontos positivos” dessa interação e porque ocorreram (a partir de sua perspectiva), incluindo ainda, (iv) as razões que os motivavam a se envolver nas atividades da Resex.

⁴⁹ Parceiros externos foram considerados todos os agentes com atuação no território que não se enquadram como gestores do ICMBio ou representantes comunitários. Isso incluiu, portanto, indivíduos vinculados a ONGs, Universidades e outros órgãos governamentais.

Para preservar a identidade dos participantes da pesquisa, as narrativas apresentadas no artigo serão diferenciadas entre parceiros externos (P), gestores públicos do ICMBio (G) e lideranças comunitárias (C), de acordo com a Resex de origem: SJP ou PCV.

4. Os processos de cogestão e seus avanços

A partir da análise da trajetória das Resex PCV e SJP, foi possível reforçar o argumento de que os avanços de cogestão não são fins em si mesmo, mas processos dinâmicos e conseqüentemente não lineares. Em ambos os casos, as evidências de avanços nos processos de cogestão puderam ser observadas tanto no âmbito formal, dos Conselhos Deliberativos, quanto fora dessa arena de deliberação - na interação do ICMBio e de outros parceiros externos com as comunidades. No entanto, como recorte, apresentaremos os avanços mais proeminentes em cada um dos casos, desde a criação de cada uma das Resex em análise. Na PCV, foi possível realizar uma análise documental mais robusta, que possibilitou a triangulação das informações obtidas em entrevistas e uma reconstrução detalhada das atividades do seu Conselho Deliberativo. Em SJP, a interação com os comunitários na implementação de projetos e/ou políticas públicas para a Resex foi mais expressiva. Assim, serão descritas na sequência ações do Conselho Deliberativo da PCV e a implementação de alguns projetos em SJP.

4.1 Avanços em espaços formais: Ações do Conselho Deliberativo na Prainha do Canto Verde (Ceará)

O Conselho Deliberativo da PCV foi oficialmente criado em um ano e meio depois do decreto de criação da Resex, enquanto a média de tempo para criação de conselhos em Resex marinhas decretadas até 2009 foi de cinco anos. Isso foi possível, por conta da apropriação das lideranças comunitárias e dos parceiros externos (como ONGs e outros assessores) sobre o modelo de Resex, e a experiência prévia de organização social da própria comunidade, em reuniões ou assembleias, e outras estratégias de mobilização que vinham da trajetória do movimento social local em defesa do seu território.

Antes mesmo da nomeação do primeiro servidor do ICMBio, já havia na comunidade o que se chamava de ‘grupo gestor’ da Resex, que envolvia a diretoria da Associação de Moradores e algumas lideranças mais experientes:

No intervalo entre a criação da reserva até o ICMBio lotar um funcionário aqui, nós passamos quase um ano. No mesmo mês que a reserva foi decretada nós criamos o grupo gestor da reserva, que eram essas pessoas, que já pautavam as questões e dinâmicas da reserva, pra conhecer e aprofundar (PCV, C14).

Outro indicador de avanço, é que a formação do conselho deliberativo também seguiu uma lógica pautada nas dinâmicas locais. A Prainha do Canto Verde já possuía grupos organizados a priori, vinculados à Associação de Moradores. Segmentos representativos, que hoje possuem cadeira no conselho, já existiam na comunidade desde a década de 1990, como o conselho de Saúde (1993), da Terra (1994), da Pesca (1994), de Educação (1994) e do Turismo (1997). Desde então, esses grupos organizados, já pautavam demandas e encaminhavam questões pertinentes às suas linhas de ação. As cadeiras do Conselho Deliberativo ocupadas por instituições externas, foram preenchidas a partir da relação estabelecida com a comunidade, sendo muitas parcerias de longa data, como pesquisadores do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) e a organização não-governamental Instituto Terramar. Algumas instituições públicas foram substituídas ao longo do tempo, pois periodicamente as instituições são avaliadas pelos próprios conselheiros, por sua assiduidade nas reuniões e sua contribuição às pautas discutidas no conselho.

O conselho deliberativo é composto por dez representantes comunitários, dos grupos temáticos locais: Conselho de Educação, Turismo, Saúde, Pesca, grupo de mulheres, jovens, vazanteiros (agricultores familiares), artesanato e cultura, além das duas associações de moradores locais, a Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde e a Associação Independente de Moradores de Prainha do Canto Verde e Adjacências. Dentre as oito instituições externas, compunham o conselho, em 2017, o Ibama, o Instituto Terramar, a UFC, a Marinha do Brasil, a Prefeitura Municipal de Beberibe, a Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura do Ceará, a Colônia Z-11 e o Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará, algumas com um histórico de engajamento maior, por serem considerados parceiros de antes da Resex, como é o caso do Ibama, da UFC e do Instituto Terramar.

O Conselho realizou desde 2011 e até o final de 2017, 25 reuniões ordinárias e sete reuniões extraordinárias. O regimento interno do conselho foi construído em 2011 e já passou por uma revisão (concluída em 2014). Em 2017, o conselho passava por seu

terceiro mandato (renovações ocorreram a cada dois anos, validadas por eleições dentro de cada segmento). A tabela 7 sistematiza parte dos dados coletados sobre as ações de implementação da gestão compartilhada na Resex PCV, também no âmbito do seu Conselho Deliberativo.

Outro elemento que merece atenção, para evidenciar avanços no compartilhamento da gestão, são os grupos de trabalho (GTs). Os GTs são instâncias de apoio ao Conselho, de caráter temporário e criados para discutir assuntos específicos (Abirached, et al. 2014) e podem ser criados pelo ICMBio ou pelos membros do Conselho Gestor em decisão coletiva nas reuniões do colegiado. Foram frequentes os relatos de conselheiros que lembravam pautas discutidas nos “grupos menores”, e o detalhamento dos repasses e recomendações dos GTs constam em inúmeras atas de reunião do Conselho Deliberativo. A criação de pelo menos 10 grupos de trabalho foi registrada ao longo de sete anos, discutindo pautas como: o Plano de Utilização; o Regulamento da Pesca; o uso e ocupação da terra para comércio, áreas de plantio (vazantes) e áreas públicas; Propostas de proteção da Resex (controle e uso sustentável de Recursos Naturais); Plano de Manejo; Levantamento das irregularidades de construção; Acordo de Gestão; Acompanhamento para Perfil da família Beneficiária; Processo de renovação do conselho (2015-2017); e Ordenamento dos espaços públicos. De acordo com as entrevistas, alguns GTs eram incentivados pelo ICMBio e outros demandados pela comunidade. Em cada grupo de trabalho, era comum a presença de um servidor do ICMBio, representantes comunitários e algum parceiro externo, como o Instituto Terramar, o Ibama ou a UFC.

Além dos GTs, também chamou a atenção na trajetória do conselho da Resex PCV, o funcionamento de uma instância não “formalizada” nos instrumentos legais e administrativos: sua “Coordenação Colegiada”. A coordenação colegiada é composta pela presidência do conselho (ICMBio), sua secretaria e mais um representante comunitário, que discutem as pautas de reunião e cuidam do registro confeccionando as atas. O SNUC prevê que a presidência dos conselhos seja do órgão ambiental. Por conta disso, no início do funcionamento do conselho da PCV, a comunidade reivindicou a existência da figura de ‘vice-presidente do conselho’, destinada necessariamente a uma liderança comunitária. A coordenação colegiada funcionou no seu início com presidência do ICMBio, vice-presidência comunitária e secretaria, mas esse arranjo foi interrompido por determinações de coordenações superiores do ICMBio em alegar que a vice-presidência também deve ser do órgão, no caso de ausência de seu presidente.

Tabela 7. Avanços na implementação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde (CE) e seus instrumentos de cogestão entre 2009-2017. Elaborada pela

Finalidade	Instrumentos	Ações e Características	Ano
Reconhecimento territorial e de beneficiários do território	Perfil da Família Beneficiária ⁵⁰	Diagnóstico do perfil de moradores. Levantamento socioeconômico e diagnóstico socio produtivo.	2015
		Cadastro de moradores	2013-2016
Ordenamento sobre os usos do território	Portarias e Resoluções Específicas	Estabelece procedimentos administrativos para autorização de construções de moradia e quarto de pesca (Resolução n.01 de 07 de outubro de 2011)	2011
		Estabelece procedimentos administrativos para o controle, regulação e ordenamento para o desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal dentro dos limites da Reserva Extrativista da Prainha do Canto Verde (RESOLUÇÃO Nº 02 de 31 de março de 2012 -	2012
		Portaria n. 24 de 24/04/2015: Aprova o Perfil da Família Beneficiária da Resex Prainha do Canto Verde	2015
	Regulamentos em Construção	Minuta do Acordo de Gestão	2015-2016
		Oficinas para construção do zoneamento para Plano de Manejo	2014
Arenas de discussão e deliberação	Institucionalização do Conselho	Elaboração do Regimento Interno	2011
		Revisão do Regimento Interno	2014
	Reuniões do conselho	10 reuniões ordinárias e 4 extraordinárias -1º mandato	2011-2012
		12 reuniões ordinárias e 3 extraordinárias - 2º mandato	2013-2014
		3 reuniões ordinárias – 3º mandato	2015-2017
	Grupos de trabalho (GT) para discussão de temas específicos	Elaboração do Plano de Utilização	2011
		Regulamento da Pesca	2011-2012
		Uso e ocupação da terra para comércio, vazantes e áreas públicas	2011-2012
		Proposta de proteção da Resex (controle e uso sustentável de Recursos Naturais	2011-2012
		Plano de Manejo	2012
		Levantamento das irregularidades de construção	2013
		Acordo de Gestão	2014-2015
		Acompanhamento para Perfil da família Beneficiária	2014-2015
		Processo de renovação do conselho (2015-2017)	2015
		Ordenamento dos espaços públicos	2016-2017
	Câmara técnica	Comissão de avaliação das solicitações de pesquisa	2012
	Outros instrumentos	Coordenação Colegiada (Presidência, secretaria e mais um representante comunitário)	2012-2017
		Assembleia Geral sobre normas de autorização para construção, reformas, cercamento de áreas, venda de terrenos e repasse de imóveis no interior da Resex	2013
		Abaixo assinado da comunidade com ofício reivindicando o CCDRU, a reserva de Terra e Mar e uma embarcação para fiscalização no mar, a construção do acordo de gestão e a elaboração do Plano de Manejo. 380 assinaturas	2013
		Assembleia Geral para aprovação do perfil da família beneficiária da Resex. 150 assinaturas de presença.	2015
Programas e Políticas públicas	Bolsa Verde	Aproximadamente 175 famílias recebendo o Bolsa Verde (R\$300,00 por família a cada três meses)	2012-2017
	Créditos do Inkra	Créditos de instalação e fomento para as famílias (<i>sem informações quantitativas definitivas</i>)	2012-2017

autora. Fonte: Dados da pesquisa.

Diferentemente de outros trabalhos sobre Conselhos de Unidades de Conservação do Brasil, que apontam dificuldades para que a comunidade seja representada de fato e assuma responsabilidades nesse processo (Teixeira et al. 2010; Cardozo et al. 2012; Vivacqua e Rodrigues, 2012; Nobre e Schiavetti, 2018), durante boa parte dos anos de funcionamento do conselho, é notável que muitas demandas e pautas foram construídas colaborativamente e que a comunidade teve um papel ativo no compartilhamento da gestão. Isso é percebido tanto nos depoimentos das lideranças, quanto na análise documental. A análise documental mostrou, por exemplo, que a maioria das atas de reunião foi confeccionada por secretários da comunidade, geralmente professores da escola local que representam o Conselho de Educação dentro do Conselho Deliberativo da Resex.

Apesar de ainda não possuir alguns instrumentos formais de cogestão homologados, como o Acordo de Gestão e o próprio Plano de Manejo, há um conhecimento das regras de ordenamento do uso do território pelos moradores da PCV. Duas resoluções foram criadas pelo conselho deliberativo, como a que estabelece procedimentos administrativos para autorização de construções de moradia e ‘quartos de pesca’ (local para armazenamento de petrechos de pesca) e a que estabelece procedimentos administrativos para o controle, a regulação e o ordenamento para o desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal. Ambas resoluções tiveram como ponto de partida instituições já existentes localmente.

Em 1996, a comunidade organizada consolidou, no âmbito da Associação de Moradores, dois documentos intitulados “Regulamento da Terra” e “Regulamento da Pesca”. Os regulamentos foram consolidados a partir de regras e acordos locais construídos ao longo do tempo e foram aprovados em assembleias comunitárias (sem participação ou articulação governamental/jurídica), sendo algumas adaptadas e atualizadas no decorrer dos anos seguintes. Com relação ao uso e ordenamento do espaço, certas regras determinavam, por exemplo, que cada morador nativo a partir de 18 anos possuía direito a uma propriedade coletiva comunitária de até 300m² para viver com sua família, sendo proibida a venda para qualquer pessoa não nativa da comunidade. Além disso, cada dono de embarcação poderia construir um quarto de pesca e cada família poderia construir até uma casa para comércio (pequenos mercados), desde que com a autorização da Associação de Moradores.

O regulamento comunitário da pesca, por sua vez, foi sendo atualizado com o passar dos anos, sendo comum a existência de assembleias para renovar os acordos até a data da pesquisa. Constam nos acordos, por exemplo, os dias e horários permitidos para a pesca da lagosta, o tamanho mínimo de captura, a proibição da pesca de mergulho, acordos relacionados

ao tamanho de malha ou outros petrechos de pesca. Localmente, os acordos também estabelecem sanções graduais, aplicadas pelos próprios pescadores, frente ao descumprimento das regras (como suspensão da pesca por 15 ou 30 dias). Consta em um regulamento, por exemplo, que “*Quem vender lagosta miúda será suspenso da pesca durante 1 mês*”; “*Roubo de material no mar, se for pego em flagrante, a tripulação será suspensa durante 15 dias e terá um dia para trazer o material para terra*” (Regulamento da pesca, 1998). As entrevistas mostraram a apropriação das regras por todos os pescadores e pescadoras entrevistados, alguns que inclusive relataram terem sido suspensos em algum momento, por descumprir as regras acordadas:

Já aconteceu comigo, eu fiquei suspenso 15 dias. Porque domingo era proibido pescar e eu fui pegar uns camarãozinhos, eu nem lembrava. Tava um tempo bom de pescar. Nesse dia foi suspenso eu e mais 3. No período da lagosta a gente fecha a pesca aos domingos, porque tinha pescador que saía de domingo pra mexer em material dos outros lá, pra roubar. Aí a gente fechou pra não ter desconfiança (PCV, C8).

Ao comparar os regulamentos locais anteriores à Resex (ou mesmo as decisões e regras deliberadas nas assembleias comunitárias mais recentes), com as resoluções de 2011 e 2012, emitidas pelo Conselho Deliberativo, ou com a minuta do Acordo de Gestão concluída em 2016, fica clara a incorporação de grande parte dos acordos locais nas instituições formais ou instrumentos de cogestão da Resex, o que também representa um avanço de cogestão. Como evidenciado por uma liderança da pesca, “*em 1996 foi oficializado só entre os pescadores. E foi base de uma resolução da pesca, dentro do conselho*” (PCV, C7).

Algumas sanções, estabelecidas localmente entre os próprios pescadores, não são incorporadas pelas resoluções de conselho, devido às restrições já conhecidas do Estado em internalizar algumas regras locais que possam ferir sua competência constitucional ou ordenamento jurídico pré-existente, como é o caso do Estado conceder à comunidade poder legal para exercer a fiscalização ou poder de polícia. Ainda assim, algumas limitações são, muitas vezes, contornadas em prol da autonomia da comunidade e dos acordos locais, seja por outros órgãos competentes, como a Marinha, ou mesmo pela discricionariedade e perfil dos gestores do ICMBio. A Marinha, por exemplo, é referenciada por uma liderança comunitária como um interlocutor importante no amparo dos acordos. “*A capitania já respaldou, que se tem um acordo de praia, ela também assume. Os pescadores têm um olhar pra capitania como olhar de polícia, ela não é polícia, mas tem um olhar como polícia. Um respeito muito forte*”. (PCV, C7).

Além da Marinha, um dos gestores do ICMBio, responsável pela agenda da pesca na comunidade, reconhece a autonomia dos pescadores nos processos de construção das regras:

o gestor tem que ter sagacidade. Não achar que ele é o ator principal. Não é. Ele tem que estar por trás da cortina. Deixar, porque no nível que eles estão, não te mete que tu já ajuda. Aí eles vão sentindo que de vez em quando tem uma necessidade pra alguma coisa específica. Aí procuram. [...] por que o Estado vai se meter? Não precisa. É por isso que a gente tem que ter essa humildade, nem falo do ICMBio que tem uma formação muito boa de gestão participativa. Mas imagina um gestor público com um cargo comissionado que vem com a autoridade e a sapiência né. Ele chega aqui na Prainha do Canto Verde... Imagina que estrago ele pode fazer? (PCV, G2)

Além do perfil do gestor e a discricionariedade presente em sua fala (elemento fundamental para a cogestão, discutido no artigo 2 desta Tese), é evidente que a comunidade influencia fortemente para essa autonomia e para reivindicar esse compartilhamento. As lideranças da Prainha são capazes de assumir responsabilidades e tomar decisões porque faziam isso antes da institucionalização da Resex. Como reitera o mesmo gestor,

Eles têm maioria absoluta no conselho deliberativo. Aqui não há nenhum temor que saindo um representante de um determinado grupo, outro venha e não cumpra a missão tão bem quanto aquele, porque eles se encarregam de formar. Não vai ter problema de continuidade, porque eles dão continuidade na história deles (PCV, G2)

É importante salientar que como um processo que muda e se reconfigura, diversos desafios ocorreram e ainda estão colocados, atualmente, no compartilhamento da gestão da Resex PCV. Apesar dos avanços quali e quantitativos apresentados acima, foram inúmeros os desafios, intensificados pelo conflito socioambiental fundiário em torno da Resex⁵¹. Lima (2014), aponta que ao longo dos anos, foram evidenciadas dificuldades de planejamento e cumprimento da agenda definida, além de morosidade e precária infraestrutura do ICMBio para atender as demandas apresentadas pela população, como a fiscalização no mar e a gestão do conflito fundiário. Ao longo de sete anos, cinco servidores diferentes estiveram na chefia da Resex PCV, e a equipe variou em quantidade, tendo um número expressivo de seis servidores em 2015⁵².

⁵¹ Desde a criação em 2009, um empresário ligado ao setor de educação em Fortaleza que possuía uma das poucas casas de veraneio na área, reivindica cerca de metade do território continental da RESEX e vem realizando inúmeras ações de cooptação, incluindo suporte e incentivo para a criação de uma nova associação de moradores, denominada Associação Independente de moradores da Prainha do Canto Verde e Adjacências, que agrega moradores favoráveis a vender seus terrenos para pessoas de fora, declarando-se contrários à Reserva Extrativista na área continental. Além disso, foi observada a presença de advogados na comunidade financiados pelo empresário, que prestam assessoria jurídica para moradores que venderam suas casas e/ou construíram casas irregularmente, assim como acompanharam diversas reuniões do conselho, gerando tensão e muitos conflitos relatados em atas. A doação de uma ambulância e livros didáticos para a escola são outros exemplos de ações de cooptação relatados nas entrevistas e observados em campo.

⁵² Em 2016, havia uma média de 1 servidor para cada 18.800 hectares de área marinha-costeira em 21 Resex analisadas.

4.2 Avanços em espaços não formais: Projetos na Resex de São João da Ponta (Pará)

As Resex trazem consigo a possibilidade de avanços na cogestão, a partir de políticas públicas que chegam aos territórios e na atuação conjunta para desenvolvimento de projetos, entre comunidade, governo e parceiros externos. No caso de São João da Ponta, percebemos que a chegada de projetos e recursos relacionados à existência da Resex trouxe muitos avanços em aspectos materiais, fundamentais para o desenvolvimento de lideranças e, conseqüentemente, para transformações na participação mais qualificada da comunidade nas tomadas de decisão sobre a governança do território.

As “casas do Incra”, como são mencionadas com frequência em SJP, simbolizam parte das políticas públicas que compõem o arcabouço de governança das Resex (Prado e Seixas, 2018 – *artigo 1*). As políticas públicas incluíram, além do crédito de instalação, o crédito de fomento - ambos vinculados à Política Nacional de Reforma Agrária do Incra, e o Bolsa Verde (programa de transferência de renda para famílias vivendo em áreas protegidas e em extrema pobreza, suspenso pelo governo federal em 2018)⁵³. As políticas públicas de distribuição de renda e de garantias mínimas de cidadania, são mencionadas pela maioria das lideranças quando questionadas sobre aspectos positivos da existência da Resex. A implementação de políticas públicas e projetos é identificada como um estímulo para a participação em reuniões e para o surgimento de muitas lideranças, que não tinham um histórico de engajamento até a época de criação da Resex.

Além das políticas públicas de benefício social, comuns a todas as Resex, ressalta-se um caráter particular de SJP, que justificou inclusive sua projeção nacional e internacional: os projetos e organizações externas atuando no território nos últimos anos, especialmente pela influência do gestor do ICMBio, responsável pela área entre 2009-2017. Segundo narrativas das lideranças comunitárias e dos próprios parceiros entrevistados, o gestor foi muito atuante na captação de projetos e articulação de parceiros externos para a Resex. Diferentemente de outras Resex, que tiveram mais rotatividade de servidores, o gestor de SJP atuou continuamente por oito anos. Foi considerado o único gestor *de facto e de jure* da Resex até 2017 pelas lideranças entrevistadas. De qualquer maneira, por ter participado ativamente não só da criação de SJP, mas da criação de todas as Resex marinhas do estado do Pará, o gestor foi apontado em

⁵³ No caso de SJP, também foram mencionadas com frequência cestas básicas entregues pela Associação de Usuários Mocajuiu, durante alguns períodos do defeso do caranguejo, com o apoio do governo do estado do Pará.

unanimidade como figura chave no processo, além de muito carismática⁵⁴. Isso explica, por exemplo, a conquista de parceiros e a chegada dos projetos, alguns elencados como importantes para avanços de cogestão.

Ele é uma figura respeitadíssima, super articulador. O projeto que eu estou só está lá por causa dele, porque ele disse em uma reunião: vamos pra SJP. A CI [Conservação Internacional] está lá por causa dele, a [ONG] RARE está lá por causa dele, a UFPA, o MAPA foi lá recentemente por causa dele, ele aglutina, ele sabe vender o peixe (SJP, P2).

Alguns projetos merecem destaque, por explicarem avanços de cogestão em SJP a partir da formação ou engajamento de comunitários em ações de governança do território: o Agente Ambiental Voluntário, o projeto de Transporte Sustentável do Caranguejo Uçá; o Entre Marés; o Projeto Jovens Protagonistas e o Projeto Pesca mais Sustentável. Esses projetos foram mencionados com maior frequência nas narrativas das lideranças entrevistadas, seja pela menção específica ao projeto, ou pela identificação das organizações parceiras, e serão descritos brevemente na sequência.

1) O Agente Ambiental Voluntário foi um projeto fundamental para o desenvolvimento de muitas lideranças atuantes até o período da pesquisa. Foi um programa desenvolvido pelo IBAMA, iniciado no âmbito dos acordos de Pesca nos lagos amazônicos na década de 1990. Assim como em outros locais, em SJP os agentes eram lideranças reconhecidas, que receberam treinamento e eram encarregados de realizar atividades de fiscalização, orientar e também denunciar pescadores que descumprissem as regras estipuladas no plano de utilização, elaborado em 2005. Como mencionado pelo servidor do IBAMA, responsável pelo projeto Agente Ambiental Voluntário, “eles lavravam um auto de constatação, com a assinatura de testemunhas. E tinham as regras de conduta, com advertência. Hoje a gente não usa mais isso, oficialmente. Mas está internalizado no pessoal ações preventivas e orientação, sensibilização” (SJP, P1). O Agente Ambiental Voluntário foi encerrado definitivamente em 2010, mas algumas lideranças mencionaram nas entrevistas que foram “agentes ambientais” da Resex e revelaram em suas narrativas, aspectos de pertencimento e responsabilidade por terem assumido esse papel.

2) O projeto de Transporte Sustentável do Caranguejo-Uçá, consistiu no desenvolvimento e aprimoramento de uma nova técnica de acondicionamento no transporte do caranguejo no estado do Pará, utilizando basquetos, ou caixas plásticas vazadas nas laterais e

⁵⁴ Lamentavelmente, o gestor da RESEX SJP foi hospitalizado ao final de 2017 e veio a falecer no início de 2018, não sendo possível presenciar sua atuação durante o período de campo, tampouco fazer análises mais profundas sobre sua trajetória de trabalho.

fundo, comuns para transporte de produtos em geral. O transporte mais popular dos caranguejos é feito a partir de sacas de polietileno, que proporcionam o transporte de um grande volume de produção (cerca de 100 unidades de caranguejo por saca), mas em condições inadequadas. As sacas geralmente são empilhadas, impactam a qualidade da produção, e, por conta de exposição ao sol no transporte, há o ressecamento das brânquias do animal e um nível de mortalidade que pode chegar a 55% (Passos, 2015; Passos et al. 2016). Frente a essa problemática, o projeto foi iniciado, em 2011, por um técnico da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca do Pará (SEDAP). Entre os inúmeros desdobramentos do Projeto, a técnica⁵⁵ foi difundida por meio de aproximadamente 88 cursos de extensão pesqueira em todo litoral paraense (até 2017), envolvendo um universo de mais de 800 caranguejeiros nos territórios das Resex.

Além do sucesso na diminuição da mortalidade do pescado, para 4% em média, outro aspecto importante do projeto foi o fortalecimento da cadeia produtiva do caranguejo, a partir da venda direta pelos caranguejeiros da Resex SJP em feiras realizadas em Belém. Para isso, inúmeros caranguejeiros fizeram o curso, mas o engajamento de algumas lideranças foi fundamental para os avanços de cogestão entre SEDAP, ICMBio e a Associação MOCAJUIM. Uma liderança, em especial, se transformou em multiplicador da técnica, não só na condução de inúmeros cursos de extensão pesqueira, localmente, e em outras comunidades do Pará, como também na organização de usuários da Resex para a venda independente do marreteiro (atravessador) para feiras em Belém. Esse processo despertou os caranguejeiros para a importância da valorização do seu próprio trabalho. “Cerca de 40 caranguejeiros participaram das vendas diretas e 60 feiras em média foram realizadas em Belém” (SJP, P2). O relato a seguir de uma das lideranças responsáveis por realizar as vendas nas feiras, ilustra esse processo:

Nas feiras, a gente chegava a pagar R\$ 1,00 real por caranguejo aqui. Eu já cheguei a pagar R\$ 1,60 em caranguejo aqui. Então melhorava muito, e os ‘patrão’ chegavam e perguntavam: pra quem tu vendeu seu caranguejo? e a galera falava, eu vendi pra Resex. A Resex que levou meu caranguejo e me pagou. Quando eu cheguei a pagar R\$ 1,60 os marreteiros daqui ficaram doidos. Me pegaram lá no trapiche do Porto Grande, falando que eu queria acabar com eles. Mas eu falava que não, eu queria acabar com o preço deles, que estavam pagando R\$ 30, 40 reais a saca [*com 100 caranguejos*], sendo que eles vendem cada caranguejo por dois reais, três reais (SJP, C1).

3) O projeto Entre Marés: Compartilhando Saberes, foi um projeto de extensão universitária iniciado em 2011 pelo Grupo de Estudos da Paisagem e Planejamento Ambiental da Universidade Federal do Pará (UFPA). O projeto envolvia a troca de conhecimentos entre

⁵⁵ A técnica de embalagem dos caranguejos funciona com a acomodação dos animais de forma específica, com a utilização de espumas úmidas entre as camadas, garantindo que os caranguejos não tenham parte do corpo danificadas (como a perda de patas) e que a umidade da esponja amplie sua sobrevivência, evitando o ressecamento de suas brânquias.

estudantes de graduação da universidade e comunitários da Resex sobre temas socioambientais. Inúmeras oficinas também foram oferecidas para crianças e jovens das comunidades, normalmente aos finais de semana, com eixos temáticos voltados à educação ambiental e ao Manguezal. A experiência do projeto, além de envolver a população nas temáticas relacionadas à Resex, consolidou a participação da UFPA como parceira nos processos de governança, passando inclusive, a ocupar uma cadeira no seu Conselho Deliberativo e a conduzir não só importantes pesquisas científicas na área, mas outras ações de extensão ao longo dos anos, em parceria com algumas lideranças.

4) O projeto Jovens Protagonistas ocorre em SJP desde 2015⁵⁶. O principal objetivo do projeto vem sendo a formação de jovens, com o intuito de diagnosticar e fomentar o surgimento de novas lideranças em áreas protegidas, promovendo o fortalecimento comunitário (ICMBio, 2013). Os cursos são divididos em módulos temáticos a partir das demandas locais, que instigam os jovens a “vivenciar seu ambiente natural, cultural, social, histórico e político imediato, sob as perspectivas da conservação ambiental, do conhecimento científico, do fortalecimento comunitário, da ação cidadã, da educação ambiental, da participação e das artes” (ICMBio, 2013). Como mencionado por uma jovem liderança, todos os meses tinham módulos, que envolviam temas como educação ambiental, ‘de olho no mangue’, rodas de conversa com os ‘mestres e as mestras da maré’, plantas medicinais, sexualidade, nutrição. Em cada módulo, os instrutores responsáveis exploravam os temas com atividades lúdicas e artísticas. Os impactos do projeto podem ser observados na narrativa de outra jovem participante:

Antes eu não sabia o que era uma Resex, e depois do projeto eu conheci a importância da Resex, a questão de preservação e da ajuda aos pescadores, para pescar mais e ter mais sustentabilidade, não acabar com os recursos e ter uma pesca melhor. Já estamos com dois anos do projeto. A gente escolheu quais cursos a gente queria ter [...] A gente queria ter mais informações sobre o meio ambiente, sustentabilidade, tempo para esporte, lazer e cultura, fomos para o mangue [...] fazer rádio, jornal, canteiro de plantas medicinais, com os mestres daqui mesmo. Com isso eu comecei a me envolver mais, falar mais. Antes eu tinha medo de falar e de me expressar (SJP, C2).

Segundo os relatos, o Projeto Jovens Protagonistas chegou a atingir pelo menos 40 jovens de SJP, mas como em todos os processos varia na quantidade e engajamento dos participantes. O projeto se desmembrou, para incluir também as crianças, a partir do então

⁵⁶ O Projeto Jovens Protagonistas é baseado na metodologia Verde Perto Educação (Rodrigues e Pereira, 2008) e na experiência do Projeto “Jovens como Protagonistas do Fortalecimento Comunitário”, executado nas unidades de conservação do Médio Solimões/AM: Reserva Extrativista (RESEX) do Baixo Juruá, RESEX do Rio Jutai e Floresta Nacional de Tefé, entre 2011 e 2012.

criado “Protagonistas Mirins”. Durante os primeiros dois anos, o Projeto Jovens Protagonistas foi financiado pelo Projeto Manguezais do Brasil⁵⁷. Após encerramento dos recursos, a UNESCO assumiu a coordenação do Jovens Protagonistas, no âmbito do Projeto “Pesca Sustentável na Costa Amazônica”.

5) Finalmente, o projeto Pesca mais Sustentável vem sendo desenvolvido pela ONG Conservação Internacional⁵⁸ em seis localidades e com seis recursos pesqueiros-alvo. Na Resex de SJP, o projeto teve o objetivo de desenhar toda a cadeia produtiva do caranguejo, da captura ao consumidor final. Algumas ações incluíram um trabalho de monitoramento participativo, com a participação de três lideranças locais. A iniciativa buscou diagnosticar o estado do estoque de caranguejo-uçá na Resex, e possibilitar a sistematização de dados sobre a sustentabilidade da captura. A estratégia do programa tem foco no consumidor, com a venda direta a restaurantes, promovendo a rastreabilidade do produto, com o objetivo de disseminar a informação sobre a procedência do pescado e sensibilizar o consumidor sobre a pesca sustentável. A estratégia de venda direta de caranguejo de SJP para um restaurante de Belém também ocorreu durante alguns meses, proporcionando aprendizagem e o fortalecimento da auto-organização local para produção e comercialização.

As políticas públicas e projetos existentes ao longo da história da Resex de SJP são elementos representativos de avanços de cogestão em espaços não formais, ou seja fora do Conselho Deliberativo, pois a maioria deles tem possibilitado o acesso a direitos de cidadania básicos e inexistentes até então, ou catalisado a formação de lideranças e o fortalecimento da participação comunitária para maior compartilhamento da gestão e a valorização da cadeia produtiva local. Além disso, estão presentes nas narrativas de algumas lideranças comunitárias, os avanços relacionados à conservação ambiental, que também têm sido um fator de mobilização e engajamento dos pescadores em assuntos relacionados à Resex.

É importante salientar que no caso de SJP, a relação entre “Resex e seus benefícios” é muito marcante, e ao mesmo tempo controversa. Há ainda uma confusão por parte dos moradores sobre o real objetivo da reserva extrativista, associada muitas vezes ao INCRA e aos créditos de instalação e fomento – uma confusão geral que pode ser extrapolada para a maioria

⁵⁷ O Projeto Manguezais do Brasil (PNUD BRA/07/G32), foi um projeto de Cooperação Internacional entre ICMBio, PNUD e GEF, que foi executado ao longo de 10 anos. Inúmeras ações e resultados foram desencadeados, a partir do objetivo de “melhorar a capacidade do Brasil de promover a efetiva conservação e uso sustentável dos recursos em ecossistemas manguezais tanto de áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) quanto de áreas de preservação permanente” (ICMBio, 2018).

⁵⁸ O projeto Pesca mais sustentável da Conservação Internacional recebeu o prêmio Desafio global de Impacto Social da Google em 2014, no valor de 1 milhão de reais para a sua implementação. O programa vem sendo desenvolvido em seis áreas.

das Resex do estado do Pará (SJP, P1; P2; P6; G3; ver também em Batista, 2010; Contente, 2013; e Nascimento, 2017). Essa problemática tem origem no próprio processo de negociação para a criação das Resex, com lideranças comunitárias e dos municípios, onde negociava-se as vantagens ou inúmeros benefícios ou políticas públicas que podiam chegar aos municípios se as unidades fossem estabelecidas. Inúmeras denúncias de corrupção também foram relatadas ao longo da pesquisa, envolvendo deputados, servidores do INCRA e as associações de usuários das Resex paraenses, o que gera desconfiança para o engajamento de parte da população.

Em SJP, ainda há queixas de usuários que não foram contemplados com os benefícios, e de famílias contempladas que não tinham qualquer relação com a pesca. Há um passivo que “as casas do Incra” deixaram em todas as Resex do Pará. Como um processo, é possível que esse passivo seja superado pelas novas gerações de lideranças, que já vêm dando sinais de se apropriar do real objetivo da reserva extrativista. Também é importante salientar que apesar dos avanços e das ações apresentadas acima, ainda existem inúmeras críticas e desafios para serem pontuados na execução dos projetos pelas instituições parceiras. Um dos desafios é ampliar a capilaridade dos projetos para a zona rural de SJP e diminuir, conseqüentemente, a concentração de benefícios para um número restrito de lideranças e suas famílias, mais beneficiárias dos projetos por residirem no centro da cidade.

5. Os avanços sob a ótica processual: Fatores explicativos para a cogestão

O pessoal sempre acha que Resex é o fim. A Resex é um meio para chegar em muitos objetivos que muitas vezes nem foram criados ainda. Depois falam que a Resex não funciona. Mas o que é funcionar a Resex? Quais são os indicadores que te permitem dizer que ela funciona ou não funciona? A gente tem o desafio de simplificar uma realidade que é muito complexa e homogeneizar... (SJP, P3).

Com o objetivo de não simplificar realidades complexas, tampouco homogeneizar as particularidades dos sistemas de cogestão em cada Resex, apresentamos acima duas Resex, com histórias de criação distintas, ecossistemas e realidades socioeconômicas diferentes, disputas de poder, aspectos culturais e também processos e avanços de cogestão específicos, tanto no espaço formal de um Conselho Deliberativo, quanto na implementação de projetos ou ações de governança fora dele. Ainda que as particularidades dos avanços estejam colocadas, quais fatores contribuíram para os avanços apresentados? Quais lições podemos tirar e extrapolar a partir desses casos, indo além de um *check-list* de elementos-chave?

A análise dos resultados mostrou a emergência de dois tipos ou classes de fatores que explicam os elementos que contribuem para avanços em processos de cogestão: **Fatores estruturais e fatores catalisadores**. Os fatores estruturais estão relacionados com o fortalecimento da cidadania, ou seja, garantias de direitos mínimos para uma qualidade de vida mais digna. Sem a existência de fatores estruturais, os custos da participação e engajamento comunitários tendem a ser sempre maiores do que os benefícios de ser parte da governança. Os fatores catalisadores, por sua vez, explicam o engajamento comunitário no longo prazo. Esses fatores podem ser representados por três subgrupos: (i) crises, ameaças e fatores de mobilização social; (ii) identidade política e (iii) parcerias emancipatórias. Os processos de cogestão, envolvendo as comunidades locais podem existir sem a presença de algum desses fatores, mas eles parecem ser fundamentais para a prática desse arranjo de governança no longo prazo.

5.1 Fatores catalisadores para a cogestão

Crises, ameaças e outros fatores de mobilização social

Episódios de crises e ameaças aparentam ser eventos-gatilho ou fatores explicativos para mobilização social e engajamento nos processos de cogestão (Pinkerton, 1989; Plummer e FitzGibbon, 2004; Seixas e Davy, 2008). Na Resex PCV, as ameaças sobre a perda do território sempre foram as molas propulsoras para a organização social local. Isso inclui não só o momento anterior à criação da Resex, pela disputa das terras com grileiros, como também pelos conflitos internos mais recentes e as ameaças realizadas pelo empresário que reivindica metade da área da reserva. Embora se configurem como ameaças distintas, seja por estratégias de cooptação diferentes, ou conflitos internos mais intensos, podemos afirmar que a PCV sempre viveu uma crise latente, no que diz respeito à proteção do território contra a especulação imobiliária. A pesca ilegal de lagosta, por pescadores de fora utilizando compressor, também desencadeou um processo de organização local, que transcendeu os limites da Resex, influenciando a estruturação do movimento social da pesca artesanal no estado do Ceará. Nas décadas de 1980 e 1990, essas ameaças podem ter sido ‘gatilhos’ para o início da organização local (*sensu* Seixas e Davy, 2008), mas pensando no arranjo de cogestão já estabelecido pela Resex, as crises e ameaças são fatores catalisadores que alimentam os processos de engajamento local, explicando o amadurecimento da organização comunitária e conseqüentemente a mobilização social continuada para a participação na gestão do seu território.

A trajetória de SJP, no Pará, não apresenta episódios tão marcantes como a PCV, no que diz respeito a ameaças ao território e aos modos de vida da população por vetores externos. Ameaças por setores econômicos foram relatadas em outros municípios do salgado paraense, como a carcinicultura⁵⁹, a exploração de petróleo e gás natural ou setor portuário⁶⁰. Até o momento da pesquisa, nenhuma ameaça desse tipo ocorreu especificamente na área da Resex SJP, ou foi decisiva a ponto de despertar um gatilho de organização política mais intensa. Apesar disso, o argumento de que crises e ameaças são fatores catalisadores para os processos de cogestão, pode ser reforçado com um episódio marcante que apareceu na narrativa de inúmeras lideranças de SJP, quando questionadas sobre sua participação na construção das regras locais. Um acordo deliberado no âmbito do Conselho Deliberativo da Resex determinou o tamanho mínimo da malha das redes de pesca em 35mm. A necessidade de utilizar a malha de 25mm na pesca da Pratiqueira (*Mugil gaimardicus*), foi motivo de reivindicação dos pescadores. Segundo uma liderança comunitária, que era um dos conselheiros na época,

Eles trouxeram um plano com as regras, e a gente ia discutir aquelas regras com os pescadores, pra ver o que dava pra gente aceitar. Que nem a pratiqueira, ela tem época. A rede 25 estava proibida, só que sem ela a gente não pega pratiqueira. Na hora a gente deixou, mas depois a gente viu que ia precisar da rede, porque a gente queria pescar pratiqueira. Depois de um tempo, a gente voltou a discutir o caso da rede. Nós levamos para a reunião porque a comunidade pressionou a gente, falando que a lei estava prejudicando. Aí discutimos lá na reserva e todos os outros conselheiros estavam com o mesmo problema, aí foi discutido e todo mundo votou (SJP, C17).

O relato aparece em outras entrevistas com o mesmo teor reivindicatório. No momento que algumas redes foram apreendidas durante a fiscalização, foi possível observar não só a capacidade de mobilização social frente a uma ameaça, mas a possibilidade de compartilhamento real da decisão dentro do Conselho Deliberativo. Nas falas de uma liderança, “a gente questionou e eles mudaram, pra gente poder pescar a pratiqueira, senão a gente só ia ser criador de peixe para os outros. Veio um bocado de pescador pra reunião. Aí votamos pra usar essa malha só num determinado período” (SJP, C3). A comprovação de que a regra local foi incorporada pelas instituições formais, é o que consta na Portaria do ICMBio nº 945 de

⁵⁹ Total de cinco empreendimentos em toda a região do salgado paraense, três nos municípios de Curuçá e dois em Salinópolis (Brabo et al. 2016)

⁶⁰ Em 2015, a Justiça Federal anulou os registros de ocupação da Companhia Vale do Rio Doce no município de Curuçá (vizinho de SJP), e proibiu o licenciamento do porto de Espadarte, que a empresa tentava implantar na região. A área pertence à RESEX Marinha Mãe Grande de Curuçá e foi um impedimento legal definitivo para a instalação do porto (*Justiça anula registro de posse da Vale em Curuçá e proíbe licenciamento do porto de Espadarte*. Amazonia.org, 20/08/2015).

2018: “é permitido o uso da rede de pesca com malheiro 25 mm entre nós no período de maio a setembro, para a pesca da pratinha e para a pescada gó”.

A análise documental também reforçou a existência de adaptação de outras regras de pesca ao contexto da Resex SJP ao longo do tempo. Outro exemplo, foi a negociação sobre a utilização do laço na captura do caranguejo. O laço é uma armadilha colocada na abertura da toca dos caranguejos, feita de nylon e com a sustentação de uma pequena vara de madeira, e proibida pela legislação nacional. Uma vez que o manguezal da região tem elevada profundidade, as técnicas autorizadas de braceamento⁶¹ e gancho⁶² não são as ideais para os extrativistas. Em 2011, foi realizado um Termo de Ajustamento de Conduta entre MOCAJUIM, ICMBio e Ministério Público Federal para regulamentar o uso do laço em até 200 por dia, por pescador, sendo renovado em 2018 até que haja regulamentação da técnica pelos órgãos competentes.

Identidade Política

[...] nosso diferencial é que a gente não perde a questão da identidade né, isso é forte, local, a nossa essência. (PCV, C4).

Tendo em vista o conjunto polissêmico de termos que tangenciam a temática da participação e ação coletiva, é importante qualificar a identidade e seu papel no processo de mobilização social continuada das comunidades em processos de cogestão. A identidade vem sendo analisada a partir de “múltiplos sentidos e significados, da identidade jurídica à identidade cultural, da identidade formada por características dos atores a identidades criadas em processos relacionais ou estimuladas por políticas públicas que normatizam regras de pertencimento” (Gohn, 2014 p.45-46).

As questões identitárias estão no rol das discussões sobre movimentos sociais e ação coletiva em comunidades locais ou tradicionais, e vem orientando, inclusive, muitas intervenções externas que objetivam “reestabelecer” a identidade de grupos sociais. Por conta dessa pluralidade de discussões sobre identidade, entendemos que o papel da identidade como fator explicativo dos avanços de cogestão parece se aproximar da ideia de “identidade política”, que se diferenciaria de uma “política de identidade”, muito presente nos novos movimentos sociais da América Latina dos últimos vinte anos (Gohn, 2014).

⁶¹ No braceamento, o catador insere o braço na toca dos caranguejos durante o período de maré baixa, retirando-os apenas com a mão.

⁶² O gancho/cambito é um petrecho de pesca cuja extremidade forma um gancho, e puxa os caranguejos até o exterior das tocas.

Não significa que a institucionalização das Resex não tenha induzido a políticas de identidade em diversas comunidades vinculadas às políticas ambientais (Teiserenc, 2015), ou seja, ao conjunto de novas ações e obrigações pautadas ora pela proteção de seu território, ora pelo discurso do desenvolvimento sustentável. No entanto, qualificar a identidade como política, a partir de Gohn (2014), se justifica ao afirmar que um movimento social com certa permanência é aquele que cria sua própria identidade a partir de suas necessidades e seus desejos (i.e identidade política), e não o que “veste” uma identidade pré-construída apenas porque tem uma etnia, um gênero ou uma idade (i.e política de identidade).

A criação da Resex PCV foi uma resposta do Estado à uma demanda social da comunidade, para um reconhecimento jurídico, ou a construção formal de um direito. O reconhecimento da identidade política da Prainha se fez no processo de luta; não foi um reconhecimento outorgado, doado ou incluído de cima para baixo, com a criação da Resex. Isso explica em grande medida o engajamento e a atuação da comunidade a partir do novo arranjo de governança que chegava em seu território, e ainda a diferencia de outros casos, em que o engajamento se iniciou a partir da política de identidade, ou da reserva extrativista, como é o caso de SJP.

A identidade política apareceu nas narrativas de lideranças entrevistadas e se enquadrou em três aspectos distintos segundo Prado (2002: p.65-66). Para o autor, a identidade política é construída, e perpassa três elementos que se inter-relacionam: (i) a *identidade coletiva* e o sentimento de pertencimento grupal, a partir das relações sociais e do compartilhamento de valores e crenças que definem uma cultura política do grupo; (ii) o *reconhecimento do caráter opressivo de algumas relações sociais* ao invés da simples subordinação e (iii) a *demarcação de fronteiras*, que cria reciprocidade e reconhecimento entre os agentes sociais locais, de modo a separar o ‘nós’ e o ‘eles’.

Esses três elementos emergem nas narrativas das lideranças da PCV e SJP com mais ou menos intensidade. A identidade coletiva (i), por exemplo, é muito referenciada, em falas que remetem às motivações para o engajamento e luta pelo bem comum, pela vida e pelas práticas comunitárias: “De preservar, de querer continuar como a gente era [...] dar o direito aos nossos filhos ter o que a gente teve que é a liberdade que a gente tem, comer a comida que a gente come, ter o espaço livre pra morar, então isso já é coisa demais” (PCV, C18).

O reconhecimento do caráter opressivo de algumas relações sociais (ii), como o sistema de dependência do atravessador, também justifica a motivação para a ação coletiva em SJP: “Eu participo porque eu quero atingir o marreteiro, eu quero que ele veja que ele pode perder o

caranguejeiro se ele não melhorar o preço, eu quero que não sejam só cinco, mas todos da comunidade que recebam melhor pelo caranguejo” (SJP, C1).

O reconhecimento das injustiças sobre a grilagem de terras na PCV, é outro exemplo que aparece em diversas narrativas e revela o aspecto de consciência social e não subordinação (ii), adquiridas ao longo do tempo, sendo parte integrante de sua identidade política: “Nós somos pobres, a gente merece ter a terra. A gente mora aqui há tantos anos, a gente não pode deixar perder. Meus bisavôs cuidaram dessa terra, os meus pais, e a gente tem que continuar lutando por ela, pelos jovens, pelas crianças que ainda vão nascer” (PCV, C32).

As dimensões relacionais e simbólicas têm sido valorizadas nas análises institucionais mais recentes de processos de governança de recursos comuns (Bennet et al. 2018). É importante compreender que os fatores associados a aspectos identitários e de relações sociais e simbólicas comunitárias catalisam os processos de cogestão, mas não são estáticos. Esses fatores estão em constante transformação, são renegociados, se estruturam a partir de relações de poder e de acordo com o balanço entre estrutura e agência (Cleaver e Whaley, 2018).

Parcerias emancipatórias

Parcerias já são apontadas pela literatura de governança ambiental e de cogestão como fundamentais para arranjos inclusivos envolvendo comunidades locais (Pomeroy et al. 2001; Carlsson e Berkes 2005; Lemos e Agrawal, 2006; Berkes 2009; Seixas e Davy, 2008; Seixas et. al 2009b, 2019; Seixas e Berkes, 2010; Bockstael et al. 2016). As parcerias podem ser entendidas como interações institucionais transescalares, verticais ou horizontais, formais (quando oferecem financiamento, suporte legal, treinamento, etc.) ou informais (como troca de informação e conhecimento). Diversas parcerias são necessárias para atender diversas demandas, e estas mudam com o tempo, influenciando a evolução do processo de cogestão (Seixas e Berkes, 2010). No entanto, a forma como as parcerias se desenvolvem e se sustentam ao longo do tempo não é tão bem entendida (Dodson, 2014). Na realidade, é comum que tais parcerias, ou a colaboração de agentes externos, sejam questionadas por sua eficácia no longo prazo, em melhorar efetivamente as condições das pessoas mais vulneráveis, ou como uma estratégia para a mudança social (Cleaver, 1999). A análise dos dados nos mostra a importância de qualificar essas parcerias, as quais chamaremos de *emancipatórias*, para diferenciá-las de inúmeras outras formas de intervenções pontuais externas recorrentes em comunidades tradicionais.

Percebemos que a história de organização sociopolítica da PCV, por exemplo, sempre foi marcada por parcerias, em ciclos diferenciados. As mais significativas para a comunidade tiveram uma característica comum: parcerias continuadas, orientadas politicamente para a busca de direitos de cidadania, conservação ambiental e transformação social, através do fortalecimento da democracia participativa. Na qualidade de emancipatórias, essas parcerias foram além de projetos assistencialistas ou filantrópicos pontuais ou de ações conservacionistas desconectadas de um projeto político demandado pela comunidade. Essas parcerias, por serem emancipatórias, trouxeram elementos essenciais para autonomia e poder comunitários, que refletiram na participação qualificada desses sujeitos, nos processos de governança colaborativa do seu território, posteriormente institucionalizado em reserva extrativista.

São inúmeros parceiros detectados na análise de dados secundários e nas narrativas dos entrevistados da PCV, mas alguns têm destaque especial, justamente pela característica emancipatória que trouxe reflexos reais para o fortalecimento da organização social comunitária e, conseqüentemente, para os processos de cogestão. Entre estes destacam-se a Igreja Católica, representada especialmente pelo Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CDPDH), duas organizações não-governamentais (o Instituto Terramar e a Associação dos Amigos da Prainha do Canto Verde) e a Universidade Federal do Ceará.

O CDPDH⁶³ da Arquidiocese de Fortaleza, vinculado à Igreja Católica, foi o primeiro parceiro externo da comunidade e foi responsável pelo início da organização social, fundamental na luta contra a grilagem de terras que se iniciou no final da década de 1980. O exemplo do CDPDH também é muito importante, pois fortaleceu a identidade política da Prainha (mencionada anteriormente), direcionando a forma como a comunidade se relacionaria com os futuros parceiros. A origem do movimento em defesa pela posse da terra teve um alinhamento político-pedagógico atrelado às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs surgiram no Brasil em meados dos anos 1960 e sempre estiveram articulados no trabalho das pastorais, com movimentos de base que propiciavam a reflexão e produção de consciência política para a transformação social (Santos, 2006; Galdino 2014).

As ações do CDPDH relatadas pelas lideranças, envolveram a assessoria jurídica e a construção de estratégias de formação política, muito orientada pela pauta da reforma agrária e a partir da Teologia da Libertação⁶⁴. O mesmo processo de formação política e assessoria foi

⁶³ O CDPDH tem atuado historicamente na assessoria às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais do Ceará, com atendimento jurídico e institucional, de populações em situação de vulnerabilidade, social e econômica.

⁶⁴ De forma sintética e com base em Santos (2006), a Teologia da Libertação defende a reflexão bíblica somada ao processo histórico, sendo a libertação entendida em três dimensões: libertação das situações econômicas e sociais de opressão e marginalização, transformação pessoal ética, articulada entre o político e o religioso e a

observado em comunidades quilombolas de São Paulo (Futemma, Adams e Munari, 2015) e caboclas na Amazônia (Futemma et al. 2002). Na PCV, “todo o trabalho que era feito, todo evento que era feito, tinha um momento de reflexão, teológica e de leitura da conjuntura, e depois que iam discutir as questões específicas” (PCV, P5). Incluiu também um processo formativo sobre como se expressar, organizar uma reunião e se articular interna e estrategicamente em grupos menores para o funcionamento do movimento social e para a resistência à pressão dos especuladores. Tais habilidades não vieram a partir de capacitações de agentes externos, com técnicas operacionais ou instrumentais desconectadas da visão de mundo local e das dinâmicas de poder (Bockstael, 2017), mas foram pautadas em demandas locais legítimas e atingiram aspectos estruturais para a equidade e justiça social.

As parcerias emancipatórias da PCV atuaram em sinergia e construíram um agir coletivo que também prosseguiu com o novo arranjo de governança que se consolidaria com a reserva extrativista, integrando a instância de discussão e deliberação da Resex, que é seu Conselho Deliberativo. A composição dos membros externos refletiu as escolhas que a comunidade fez no processo de planejamento da Resex, e seus posicionamentos, enquanto conselheiros, estiveram em consonância com a posição majoritária dos comunitários (Lima, 2014)

Ainda que com uma trajetória mais recente que a PCV, no caso de SJP também percebemos a presença das parcerias, representadas por agentes externos que participam dos projetos apresentados no item 4.2. O Projeto Jovens Protagonistas, por exemplo, ao construir seu programa de ação, teórica e metodologicamente a partir das demandas e interesses dos próprios jovens, e conectadas à sua realidade, se aproxima da ideia de parceria emancipatória. Parcerias não-emancipatórias, geralmente limitam a influência dos participantes sobre os componentes, métodos e objetivos mais amplos que moldam os projetos. Tais parcerias baseadas em projetos pontuais, orientadas para o desenvolvimento de capacitações de cima para baixo e descontextualizadas das demandas locais, podem ter resultados que não catalisam elementos de autonomia, engajamento e organização política (Bockstael, 2017) - fundamentais para a cogestão - mas ao contrário, inibem o interesse das populações sobre o “pessoal que vem de fora”. As parcerias emancipatórias intervêm em ações que contribuem para aumentar a capacidade dos indivíduos de melhorar suas próprias vidas, são politicamente orientados para o exercício da agência dos indivíduos locais, buscando a transformação de estruturas de subordinação (Cleaver, 1999).

libertação do pecado. Os teólogos buscavam unir fé e política numa versão popular, que pudesse criar condições para uma efetiva mudança na sociedade através da tomada de consciência e análise das estruturas sociais.

Em ambos os casos analisados, ressaltamos o papel das universidades e das assessorias técnicas, que vêm gerando conhecimento e promovendo ações de extensão muito relevantes nos territórios. Em sua trajetória, as duas comunidades vêm utilizando o conhecimento científico em seus pleitos. No caso da PCV, isso foi fundamental na defesa pela permanência no território. No caso de SJP, informações técnicas a respeito da sustentabilidade da técnica do ‘laço’ na captura do caranguejo, realizadas por parceiros externos, embasaram o Termo de Ajustamento de Conduta assinado entre MOCAJUIM, ICMBio e Ministério Público Federal em 2011 (e renovado em 2018). Como reforça um pesquisador da UFC com histórico de atuação na área da PCV,

a comunidade sabe da importância da informação científica. A comunidade participava de fóruns e eventos e tinha articulação com inúmeras instituições. Conduzia seus pleitos a partir dessas duas grandes dimensões: acessar a universidade e se instrumentalizar a partir das informações acadêmicas, que era a linguagem desses outros parceiros - MMA, ICMBio, Ministério Público Federal e outros [...] (PCV, P4).

5.2 Fatores estruturais para a cogestão

Para um modelo mais democrático e inclusivo de governança ambiental, as comunidades precisam ter recursos de poder⁶⁵ apropriados (habilidades técnicas e de comunicação, tempo, autoridade), acesso a parcerias ou redes importantes (locais, profissionais, políticas) e ter confiança no processo de tomada de decisão (Pearson e Dare, 2019). Não é novidade que todos esses elementos contribuem para um compartilhamento mais intenso da governança de recursos naturais envolvendo comunidades locais, originalmente marginalizadas das arenas de tomada de decisão (Gupta et al. 2015). No entanto, para explicar a presença desses elementos, ou avanços nesses processos, os fatores estruturais parecem ser imprescindíveis, especialmente no contexto socioeconômico brasileiro ou latino-americano. Enquanto as condições estruturais, materiais e de cidadania não forem discutidos com seriedade, os processos participativos, tão caros para a cogestão de Resex, podem significar apenas falsas panaceias.

Além disso, medidas de descentralização têm no mínimo resultados ambíguos, pois ainda que, em alguns casos, essas medidas garantam direitos territoriais aos povos e

⁶⁵ Recursos de poder podem ser definidos a partir de Horochovski e Meirelles (2007), como recursos materiais ou simbólicos que contribuem para que indivíduos, organizações e comunidades possam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão, permitindo a busca por maior simetria de poder e, conseqüentemente, maior qualidade dos processos participativos. Podem ser considerados recursos de poder: Poderes identitários; poderes econômicos, poderes sociais e poderes políticos.

comunidades tradicionais, essas populações passam a ter deveres e responsabilidades significativos sobre a conservação ambiental (Castro, 2012). A inexistência de fatores estruturais, relacionados a aspectos de cidadania e qualidade de vida, pode transformar uma política de justiça ambiental em injustiça.

É importante salientar a necessidade de atacar as desigualdades materiais, que impedem a efetivação dos direitos formais garantidos a esses cidadãos (Nobre, 2004). Tais desigualdades influenciam, por exemplo, as restrições de recursos materiais para comparecer presencialmente nas arenas de discussão e deliberação, como vemos na narrativa a seguir.

Pra gente aqui é bem *difícil* a questão do transporte. Às vezes a gente quer ir, fazer um trabalho [na zona rural], mas só que a gente não pode, porque tem que ter o dinheiro para pagar pra ir. Às vezes a gente é cobrado de fazer reunião, mas nem sempre a gente tem dinheiro. O moto táxi cobra 15, até 25 dependendo do tempo que vai demorar. Às vezes eles [lideranças da zona rural] querem vir de lá pra reunião, mas não tem como (SJP, C23).

A baixa legitimidade e o impacto de certas políticas de conservação também são explicados pela ausência de fatores estruturais, como as condições materiais mínimas de sobrevivência. A questão do defeso do caranguejo em SJP ilustra esse dilema, uma vez que não há seguro-defeso ou qualquer contrapartida material, ou outra fonte de renda para o pescador, com a interrupção da captura. Há um esforço grande de fiscalização ocorrendo nas semanas de reprodução do caranguejo-uçá, em datas estipuladas em níveis superiores do órgão ambiental, que muitas vezes não condizem *de facto* com a ‘andada’ ou ‘suatá’⁶⁶. A legitimidade da implementação de políticas de conservação nesses territórios pressupõe a real incorporação do conhecimento tradicional na governança e a garantia de sobrevivência material (em alimentação, saúde, educação e transporte), da população envolvida.

Entre os recursos de poder para maior qualidade da participação social, Horochoviski e Meirelles (2007), incluem os poderes econômicos, a partir da melhoria nos padrões de trabalho, de renda e de consumo que garantam condições mínimas de sobrevivência digna; sem os quais a autonomia e a capacidade de mobilização individual e coletiva tornam-se praticamente inviáveis.

Nesse caso, cabe a reflexão de que embora existam contradições das políticas públicas e programas de transferência de renda implementados via Resex (já expostos anteriormente),

⁶⁶ Período reprodutivo em que o caranguejo-uçá abandona a toca e vaga devagar pelo manguezal, onde ocorre luta entre os machos com a finalidade de cópula com as fêmeas (Branco, 1993 apud Passos et al. 2015a). Além de ameaçar o período reprodutivo, na andada a espécie encontra-se em um momento de ampla exposição e, portanto, vulnerabilidade.

eles têm sido cruciais para garantir condições materiais mais dignas às populações extrativistas. Obviamente, o Estado ainda precisa sanar diversas lacunas que tangenciam a condição socioeconômica e de qualidade de vida das populações extrativistas, para que o exercício democrático enfim se concretize, e que os instrumentos de cogestão não sejam meros instrumentos assistencialistas, de tutela ou de transferência de responsabilidades pela conservação, mas sim de apropriação e emancipação comunitária. A apatia política não é mera questão individual ou resultante de fatores psicológicos, mas tem seus fundamentos na própria estrutura desigual da sociedade (Vitulo, 1999). Os instrumentos de cogestão das Resex não devem ser analisados apenas sob um olhar micro e específico sobre sua eficácia e efetividade, mas complexificado e contextualizado com as dinâmicas políticas e econômicas em outros níveis.

A análise dos dois casos de estudo nos mostra que os avanços na participação comunitária, nos processos de cogestão em Resex, também devem ser considerados em termos de uma compreensão expandida e radicalizada da cidadania⁶⁷, de acordo com Hickey and Mohan (2005). Os autores apresentam uma extensa revisão bibliográfica sobre as abordagens de desenvolvimento e governança participativa com potencial de transformação, e concluem que para isso, as políticas participativas devem partir de um projeto político mais amplo, que olhe para as desigualdades estruturais, envolvendo identidade cultural, redistribuição material e justiça social. É fundamental desafiar as relações de poder existentes, ao invés de tangenciar essa temática buscando resultados ou casos pontuais “bem-sucedidos” e mais tecnicamente eficientes. Para Hickey and Mohan (2005), isso seria possível com a compreensão radical da participação como cidadania.

Como reflexo da importância e magnitude dos fatores estruturais, por exemplo, diversos projetos de desenvolvimento local foram realizados junto aos parceiros emancipatórios na PCV, antes da criação da Resex (1984-2008), e explicam muitos dos avanços relatados neste artigo. Os projetos atingiram diretamente aspectos de cidadania, tratavam de produção, de renda, de saúde, da juventude, e da educação formal e não-formal. Segundo Galdino (2014), apenas entre 1997 e 2009 foram aplicados na PCV “cerca de 41 cursos de capacitação, 16 seminários temáticos, 28 oficinas pedagógicas [com professores da educação formal], 23 encontros e dois *workshops*, contabilizando uma carga horária estimada de 3.851 horas, em atividades ou

⁶⁷ Para Dagnino (1994, p.104), “não há uma essência única imanente ao conceito de cidadania, o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico”. A autora faz referência à noção de nova cidadania, a ser definida pelos que dela se sentem excluídos, e capaz de incorporar dimensões da subjetividade, aspirações e desejos, em suma, interesses.

eventos educativos” (p.202). As ações educativas também contemplaram a educação formal e profissionalizante, a capacitação técnica, alfabetização de jovens e adultos aplicada ao calendário da pesca, intercâmbios e trocas de experiências entre outras comunidades tradicionais, fatores estruturais para os avanços de cogestão observados na PCV.

em pouco tempo conseguimos construir coisas que tem reservas que tem mais de 15 anos não conseguiram construir. Porque quando a reserva veio pra nos ajudar a nos organizar, ajudar a defender nossos direitos, preservar o que é nosso, a gente já estava com isso. Já estava caminhando nisso. Então alguns processos fomos só engatilhando junto né” (PCV, C19).

Em SJP, alguns projetos com objetivo de fortalecer a cadeia produtiva e de formar jovens lideranças, embora mais recentes, também atingem aspectos de cidadania, envolvem diretamente a responsabilidade do Estado e representam fatores estruturais que explicam avanços de cogestão em sua trajetória. *“Discutir o chão da terra, a questão do óleo diesel, o trabalho da mulher, quanto da produção é vendido, como é vendido, ter essas discussões dentro desses pequenos fóruns. Esse é um processo novo”* (SJP, P7).

As parcerias emancipatórias, discutidas há pouco, e responsáveis por catalisar processos de cogestão, podem se associar aos fatores estruturais, quando sua atuação vai além de uma retórica de que as comunidades precisam ser capacitadas, ou desenvolver habilidades para se ajustar a uma estrutura previamente estabelecida e geralmente injusta (Bockstael, 2017).

Os fatores estruturais conquistados ao longo dos anos na PCV e que vem se fortalecendo em SJP mais recentemente, mostram que a "cidadania" constitui não só um conjunto de obrigações e direitos legais, mas também as práticas, através das quais indivíduos e grupos formulam e reivindicam novos direitos ou lutam para expandir e manter os direitos existentes (Isin and Wood, 1999 apud Hickey and Mohan 2005), desafiando criticamente as estruturas sociais existentes ou o *status quo*.

6. Considerações Finais

Não existem pré-condições estáticas. Existem fatores de diferentes ordens aplicáveis a contextos particulares. Dependendo da conjuntura de fatores, o processo caminha de uma forma ou de outra, e garante que o arranjo de cogestão tenha mais ou menos intensidade democrática. Apesar de aparente obviedade, grande parte do conhecimento existente sobre os fatores que contribuem para avanços de cogestão (envolvendo governo, comunidades locais e outros

agentes externos em áreas protegidas), baseia-se nas barreiras e dificuldades encontradas nos estudos empíricos e da necessidade desses elementos para uma cogestão ‘bem-sucedida’. Muitos “manuais da boa governança” apresentam *checklists* de fatores ou pré-condições necessárias para a ação coletiva.

Neste artigo, focamos em um passo anterior, quais fatores podem explicar avanços, a partir de uma perspectiva processual, ou seja, de mudanças, não lineares e complexas. Um dos avanços substanciais na cogestão é a participação local qualificada, nos casos das Resex aqui analisadas, a participação da população extrativista. Concordando com Teixeira (2001), “independente das formas que se pode revestir, a participação social significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública ou qualquer ação coletiva” (p.27). Para o autor, o fazer, tomar e ser parte implica em pensar o todo, a sociedade, o Estado e a relação das partes entre si e destas com o todo. Como o todo não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, as aspirações, os valores e os recursos de poder (Horochoviski e Meirelles, 2007). No campo da governança ambiental, esses processos geram “uma dinâmica social de contínua reconfiguração de estratégias entre e dentro de cada grupo, através de um jogo de poder para fortalecer cada qual sua posição política a partir de recursos econômicos, políticos e culturais disponíveis” (Castro e Fudemma, 2015 p. 8).

Pearson e Dare (2019) apresentam três variações para arranjos de cogestão em unidades de conservação da Austrália de acordo com a intensidade democrática dos processos existentes. Os autores (op. cit) evidenciam que o conceito de cogestão foi sofrendo um ‘alargamento’ ou uma flexibilização de seu conceito original, voltado para o compartilhamento da gestão e tomada de decisões entre Estado, usuários e outros atores. De acordo com a posição dos atores, as bases de distribuição de poder, o modelo de representação existente, as interações sociais e resultados, a cogestão pode variar em um contínuo, de um modelo mais controlado pelo Estado, um modelo mais coordenado e inclusivo, para um modelo mais colaborativo, ainda que a partir das mesmas estruturas legais.

A análise da trajetória de governança das Resex mostra que não é possível categorizar um processo de cogestão dependendo dos níveis de compartilhamento de poder e responsabilidades em uma lógica linear e acumulativa. Simplesmente porque não há linearidade nesses processos. No entanto, fatores catalisadores (como crises e ameaças, identidade política e parcerias emancipatórias) e fatores estruturais (condições materiais e cidadania) são importantes para explicar avanços nos processos de cogestão. Esses fatores, por si só, não garantem que o Estado esteja preparado para esse compartilhamento, mesmo com a existência

de um desenho institucional legal e robusto (artigo 1), ou pelo perfil e discricionabilidade dos gestores, representantes do Estado no nível local (artigo 2). De qualquer maneira, promover fatores catalisadores e estruturais em uma perspectiva de longo prazo pode ser mais vantajoso do que seguir manuais da ‘boa governança’, prescritivos e pouco contextualizados politicamente. Esses fatores podem catalisar o processo de engajamento social e ação coletiva, seja via crises e ameaças, identidade e pertencimento comunitários, ou com a interação de parcerias emancipatórias, ou ainda, podem ser estruturais e cruciais para a sociedade reivindicar mais cidadania e conseqüentemente poder de participação e decisão.

ARTIGO 4. Da autogovernança para a governança compartilhada: Mudanças institucionais e Bricolagem em Reservas Extrativistas

1. Introdução

“ [...] a poesia do bricolage advém, também e sobretudo, do fato de que não se limita a cumprir ou executar, “ela não fala” apenas com as coisas, como já demonstramos, mas também através das coisas: narrando, através das escolhas que faz entre possíveis limitados, o caráter e a vida de seu autor. Sem jamais completar seu projeto, o *bricoleur* sempre coloca nela alguma coisa de si” (Lévi-Strauss, 2008 p.36-37).

Em “O Pensamento Selvagem”, Lévi-Strauss (2008) busca compreender as formas de organização do pensamento, construindo seu argumento a partir da palavra francesa *bricolage*. A bricolagem faz referência ao trabalho manual, montado a partir de materiais diversificados, da observação, da experimentação e da intuição, juntando elementos e ferramentas diferentes para formar algo novo, não necessariamente planejado. O *bricoleur* faz novos objetos com peças que são originalmente de objetos diferentes, opera com a junção de fragmentos e alcança resultados imprevistos, diferenciando-se do engenheiro, que segue um projeto racional já elaborado (Lévi-Strauss, 2008).

No campo da análise institucional e da governança de recursos naturais, a ideia da bricolagem também vem sendo utilizada para compreender como as mudanças institucionais ocorrem na prática, a partir das lentes do Institucionalismo Crítico (Cleaver, 2002, 2012). As instituições vêm sendo entendidas como as regras do jogo (regras, normas, ou estratégias, sendo formais ou informais), que possibilitam e restringem a ação humana, reduzindo os custos de transação (North, 1990) e sendo capazes de trazer mais eficiência para a governança de recursos comuns. As instituições são as prescrições usadas pela sociedade para organizar suas formas de interação em todas as escalas, sejam elas formais ou informais, escritas ou não (Ostrom, 2009). Para Cleaver (2012), as instituições são híbridas, não são totalmente novas nem completamente tradicionais: i.e., não são “formais” ou “informais”. As instituições sempre estão enredadas e emergem a partir de seus paradigmas culturais e sociais, sendo formadas por processos de bricolagem, em que arranjos similares podem ser adaptados para múltiplas propostas, imbricadas em redes de relações sociais, normas e práticas, nas quais manter consenso e solidariedade pode ser igualmente importante para os resultados de gestão, muitas vezes de

forma menos racional e consciente. Os agentes, ou *bricoleurs*, seriam capazes de aplicar seu conhecimento, poder e agência de maneira diversa e flexível (Cleaver, 1999).

O conceito de Bricolagem Institucional pode ser útil para compreender como as mudanças institucionais vêm ocorrendo na governança de recursos naturais que envolvem comunidades tradicionais. No Brasil, novos arranjos de áreas protegidas foram sendo criados especialmente a partir da redemocratização do país, e passaram a ser implementados desde o início da década de 1990. Pautados em uma lógica de descentralização, esses arranjos passaram a contemplar objetivos que envolvem a garantia de direitos territoriais comunais e outros objetivos complementares, como direitos étnico-raciais, como é o caso das Terras Indígenas e Territórios Quilombolas (Carneiro da Cunha e Almeida, 2009; Fudemma et al., 2015), desenvolvimento rural, como os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAEs) (Castro, 2012), até objetivos de garantir direitos territoriais comunais e conservação ambiental, como as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reservas Extrativistas (Resex) (Almeida, 2004).

Neste artigo, pretendemos analisar, a partir da Bricolagem, como as mudanças institucionais vêm ocorrendo na trajetória de implementação de Reservas Extrativistas marinhas brasileiras. As Resex são criadas em territórios ocupados por populações tradicionais, marcados historicamente por arranjos de autogovernança, com diversas instituições construídas socialmente (não necessariamente sem interlocutores, como parceiros externos, mas geralmente com baixa atuação do Estado). Seu desenho institucional vem evoluindo desde 1990 e está estruturado a partir de inúmeros instrumentos formais de cogestão, como o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, concedido a uma organização de base-comunitária formalizada (que se inexistente, deve ser criada); a existência de um Conselho Deliberativo presidido pelo órgão governamental, com a maioria de votos destinados à população tradicional, e com a presença de instituições externas (como outros órgãos públicos, setor privado, ONGs e Universidades). Além do conselho, os instrumentos de ordenamento sobre os usos dos recursos naturais (Plano de manejo, Acordo de Gestão) ou de reconhecimento dos beneficiários (Perfil da Família Beneficiária) devem ser construídos de forma participativa (ver artigo 1).

Na transição da autogovernança para a governança compartilhada ou cogovernança, as mudanças institucionais compõem um eixo crucial para compreender como esses processos vêm ocorrendo na prática. Uma das grandes questões é que, ao criar uma Resex, sua estrutura não é implementada em um vácuo institucional (Nunan et al. 2015). Avaliar o desempenho da governança desses territórios requer uma compreensão sobre as instituições existentes

previamente, e não somente aquelas associadas ao uso dos recursos naturais que as Resex objetivam conservar. Deve-se considerar também o contexto histórico, as práticas culturais, as relações de poder, de gênero, de parentesco, ou seja, as dimensões relacionais e políticas que operam de forma decisiva para compor um novo arranjo de governança e influenciar na sua evolução e adaptação ao longo de todo o processo.

Neste artigo, exploramos este processo de transição da autogovernança para a cogovernança com base em dados coletados a partir de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que atuavam em 21 das 25 Reservas Extrativistas Marinhas brasileiras, em 2016, e especialmente dois estudos de caso em profundidade realizados no nordeste e norte do Brasil, respectivamente Resex Prainha do Canto Verde (PCV) e São João da Ponta (SJP), no ano de 2017. Os casos foram escolhidos a partir da indicação de gestores e de outras lideranças pesqueiras nacionais, como casos em que as comunidades vinham participando ativamente dos processos de governança. As entrevistas iniciais também forneceram insights sobre os processos de Bricolagem, que se confirmaram nos dois estudos de caso. Esses dois casos foram considerados interessantes, por representarem diferentes ecossistemas, tipos de recurso, histórico de criação e influências políticas, culturais e sociais distintas.

No período de campo nas duas Resex (2017), foram realizadas 86 entrevistas abertas e semiestruturadas, com 67 lideranças comunitárias, 13 parceiros externos, vinculados a ONGs, universidades e outros órgãos governamentais, além de outros seis gestores locais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - agência ambiental federal responsável pela gestão das Resex. Além das entrevistas, realizamos observação direta de oito reuniões comunitárias e observação participante do cotidiano das atividades extrativistas dos pescadores das duas Resex. Para preservar a identidade dos participantes da pesquisa, as narrativas apresentadas no artigo serão diferenciadas entre parceiros externos (P), gestores públicos do ICMBio (G) e lideranças comunitárias (C), e se couber, de acordo com a Resex de origem: SJP ou PCV. A participação de todas as pessoas entrevistadas esteve condicionada à aceitação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e contou com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNICAMP (51738715.2.0000.5404) e três autorizações do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – SISBIO/ICMBio (números 50519-1; 60564-1; 59787-1). Algumas informações sobre os casos de estudo, podem ser vistos na tabela 8.

Tabela 8. Características das Reservas Extrativistas de São João da Ponta e Prainha do Canto Verde.
Fonte: Dados da pesquisa.

Resex	Prainha do Canto Verde	São João da Ponta
Ano de criação	2009	2002
Contexto de criação	Resex demandada pela população, como alternativa para a garantia de uso comum do território. Ameaças históricas relacionadas à grilagem e especulação de terras e à pesca ilegal de lagosta.	Resex incentivada pelo CNPT-Ibama, vinculada ao financiamento do Programa Piloto para as Florestas Tropicais Brasileiras (PPG7).
Área da Resex (hectares)	29.804,99	3.409,44
Ambientes protegidos	Marinho, praia, dunas	Manguezal e área estuarina
Recursos Naturais de uso extrativista principal	Peixes em geral e lagosta	caranguejo e peixes em geral
nº de famílias beneficiárias da Resex	389	460
nº de comunidades	1 comunidade	18 comunidades
Conselho Deliberativo (ano de criação)	2010	2007
Concessão de Direito Real de Uso para associação comunitária ⁶⁸	Não há	2010
Organizações comunitárias formalizadas (e ano de criação)	Associação de moradores da Prainha do Canto Verde (1989); Associação Independente dos moradores da Prainha do Canto Verde e adjacências (2009), ambas com sede na comunidade.	Associação de Usuários da Reserva Extrativista Marinha de São João da Ponta MOCAJUM (2004) com sede no centro da cidade.

Na próxima seção, apresentaremos uma revisão teórica sobre o conceito de Bricolagem Institucional. Os resultados e a discussão serão estruturados a partir de exemplos de como os processos de bricolagem podem ser observados em Reservas Extrativistas brasileiras, divididos em ajustes institucionais e em como as dinâmicas de poder influenciam na implementação dos arranjos de governança. Em seguida, discutiremos a importância de olhar para esses processos a partir do conceito de Bricolagem, a fim de que tal perspectiva possa ser incorporada com mais robustez pelos órgãos governamentais e por pesquisas empíricas que avaliam a cogovernança em áreas protegidas.

2. Bricolagem Institucional

Na perspectiva do Institucionalismo Crítico, as mudanças institucionais são necessariamente marcadas pelas relações de poder e de reciprocidade e por epistemologias plurais que fogem da escolha racional do indivíduo (Hall, et al. 2014). Há um nível de

⁶⁸ Documento que concede à uma associação local, o direito de uso do território da Resex por um período de 20 anos, sujeito ao cumprimento de diversas condicionantes.

indeterminismo inerente a esses processos, sendo necessário investigar as dimensões cotidianas da vida institucional e as estruturas econômicas e políticas particulares em que estão inseridas essas mudanças (Whaley, 2018). Nessa linha, a governança ambiental deve ser compreendida a partir de arranjos plurais, híbridos e sobrepostos, nos quais o uso dos recursos, os regimes de apropriação e a autoridade são constantemente renegociados (Lund, 2006; Cleaver, 2012; Cleaver e Koning, 2015). Recentemente, há um esforço em aproximar o Institucionalismo crítico da abordagem de Governança Adaptativa de recursos naturais (Cleaver e Whaley, 2018), uma vez que, para os institucionalistas críticos, também não há linearidade na evolução das instituições, sendo difícil prever como novos arranjos serão revisados ou adaptados, abandonados ou esquecidos. Não há fronteiras claras, nem sobre os recursos, nem sobre as comunidades, não sendo possível homogeneizar os grupos comunitários, nem olhar as instituições como estruturas estáticas e robustas nas quais o comportamento humano é definido (Sakketa, 2018).

Um olhar sobre esses processos a partir do Institucionalismo Crítico e da ideia de Bricolagem Institucional (Cleaver, 2002; Cleaver 2012, Cleaver e Kooning 2015; Haapala et al. 2016) pode trazer caminhos importantes para “compreender quando determinadas intervenções não promovem resultados esperados, e ajuda a revelar processos ocultos que podem obstar mudanças progressistas” (Cleaver e Whaley, 2018 p.11). Cleaver e Whaley (2018) afirmam que a corrente teórica do Institucionalismo Crítico tem “um pé na Teoria dos *Commons*” (p.3), da Escola de Bloomington, inaugurada a partir dos trabalhos de Ostrom e colaboradores (Ostrom, 1990; Ostrom et al. 2002; Ostrom 2009), mas vem se diferenciando ao enfatizar que o contexto social e político em que os arranjos institucionais estão imbricados são tão importantes quanto a arquitetura das instituições em si (Sakketa, 2018; Bennet et al. 2018; Vieira et al. 2019).

A Bricolagem Institucional ocorre quando novas instituições burocráticas ou formais são introduzidas em práticas locais socialmente construídas. A partir da articulação entre estrutura e agência dentro de um processo adaptativo, os agentes envolvidos misturam regras, tradições, normas e relações de significado e autoridade. Ao fazê-lo, modificam arranjos antigos e inventam novos (Cleaver, 2012). A estrutura refere-se aos recursos, regras, sistemas ou forças que se manifestam em padrões recorrentes de organização e práticas sociais. A agência corresponde à forma em que indivíduos usam suas capacidades ou poderes para agir de forma intencional e significativa (Cleaver e Whaley, 2018). Alguns agentes, ou *bricoleurs*, geralmente possuem mais recursos de poder que outros nesse processo, como recursos financeiros,

conhecimento, cargos oficiais, relação de parentesco, ou características pessoais, como eloquência ou honestidade (Sakketa, 2018).

Um novo arranjo institucional, como a cogestão de uma Reserva Extrativista, nunca promove um único resultado, mas uma arena de possibilidades, que são muitas vezes abstratas, indefinidas, tipicamente complexas e heterogêneas (Gebara, 2019). Apesar de compreender indicadores de sucesso para a governança das Resex, ou outras áreas protegidas, ou ainda, estabelecer críticas voltadas apenas para a baixa capacidade do Estado em executar seus arranjos formais legais e burocráticos, entendemos ser mais adequado compreender que as mudanças institucionais ocorrem, na prática, por processos de bricolagem.

Kooning e Cleaver (2012) classificam os processos de Bricolagem em *agregação*, *alteração* ou *articulação*. Processos de agregação seriam aqueles de **integração**, em que há uma combinação de vários elementos institucionais, ou seja, quando os dois tipos de instituições (formais e informais, ou, burocráticas e socialmente construídas) coexistem e se correlacionam, criando arranjos institucionais com objetivos múltiplos e mais úteis. Processos de alteração podem ser observados quando há **adaptação** e remodelamento dos dois tipos de instituições, em geral com inovações e reinterpretações que podem ocorrer rotineiramente para se ajustarem melhor aos modos de vida ou às questões identitárias. Os processos de articulação ocorrem quando há **rejeição** das instituições burocráticas. Ou seja, quando as regras formais são contrárias às práticas locais pode ocorrer um distanciamento, esquecimento ou até mesmo revolta, discórdia e atrito no nível local. Como a tradução literal dos tipos de bricolagem para o português pode ser pouco intuitiva (especialmente o termo articulação), usarei os seguintes termos sempre conjuntamente, como sinônimos, para facilitar a compreensão: (i) *agregação/integração*; (ii) *alteração/adaptação* e (iii) *articulação/rejeição*.

3. Ajustes institucionais em Reservas Extrativistas marinhas

Foi tudo com muita conversa, porque a gente tinha uma ideia de organização. Afinal de contas, nós já vivíamos nessa luta. Então eles vieram [ICMBio] e mesmo que tivesse uma legislação de como fazer, não houve um desmonte disso, um desmonte daquilo para implantar isso, não. Pelo contrário, a gente apoiou muito ou ajudou muito. Por quê? Porque a gente já tinha regulamento da terra, já tinha o regulamento da pesca, a gente já tinha uma organização disso, uma organização daquilo, embora que informal, não tá no papel, não tá na promotoria, não tá no juiz, mas isso aqui é o nosso, nosso combinado. E era assim, nós tínhamos isso. Então muita coisa serviu e quando eles chegaram não teve dificuldade de pensar, porque muita coisa já estava pronta (PCV, C9).

Embora a narrativa de uma liderança comunitária acima não apresente os diversos desafios inerentes às mudanças institucionais com a criação da Resex PCV, ela mostra a ocorrência de uma integração das instituições pré-existentes ao novo pacote institucional que acompanha o modelo de Resex. O movimento de autogovernança para a governança compartilhada traz consigo inúmeras mudanças institucionais, dentre as quais mudanças nos papéis e nas responsabilidades dos agentes envolvidos nos processos de governança e, em geral, uma diluição no poder comunitário.

Qual é o papel da comunidade nesse novo arranjo? Qual é o papel dos gestores locais? Qual é o papel dos parceiros? Onde eles discutem? Onde eles decidem? Quem são esses indivíduos? O balanço entre agência e estrutura pode influenciar diretamente qualquer novo arranjo de governança e mostra que as relações sociais moldam os papéis dos indivíduos dentro das instituições (Cleaver, 2012). O desenho institucional formal das Resex, estruturado ao longo dos últimos 30 anos, a partir de um complexo arcabouço legal (artigo 1), embora fundamental para a garantia *de jure* de direitos territoriais, não é suficiente para determinar fronteiras claras sobre os papéis de cada ator na cogestão, como também observado por Pomeroy e colaboradores (2001) para outros arranjos. Mesmo que os arranjos legais sejam “justos e objetivos”, as relações sociais e a agência dos indivíduos combinam elementos de diferentes contextos institucionais, produzem respostas adaptativas e criativas, influenciando decisivamente para o funcionamento das instituições na prática.

Alguns exemplos de ajustes institucionais na Resex Prainha do Canto Verde (PCV, no Ceará) e São João da Ponta (SJP, no Pará) emergiram ao longo do período de coleta de dados e serão apresentados a seguir, pois ilustram como vem ocorrendo a bricolagem institucional nesse processo: (i) o conceito de ‘nativo’ na PCV; (ii) a compreensão, as atribuições e os significados do que vem a ser a ‘Resex’ e a Associação de Usuários Mocajum em SJP; (iii) novos acordos sobre o uso de atratores de peixe na PCV e (iv) a fiscalização e aplicação de sanções na governança ambiental.

(i) O significado de ser nativo na Prainha do Canto Verde (PCV)

A categoria êmica de ‘ser nativo’ na PCV simboliza uma construção identitária de longa data na comunidade. Trata-se de uma instituição forte, que é relatada com muita frequência pela população. Na luta contra grileiros para permanência no seu território, ser nativo na Prainha ou ser “nascido e criado” ali, sempre foi sinônimo de legitimidade na reivindicação pelo direito à

terra. Ser nativo na Prainha tem, portanto, uma dimensão material e simbólica para as pessoas que ali vivem. Material, pelos direitos concretos que se reivindica e se conquista a partir dessa categoria. Simbólica, não só pelo ‘status’ de autoridade que ela proporciona nas dinâmicas locais, mas também pelas responsabilidades atribuídas ao papel do nativo que defende o território. Como salienta um pescador ao justificar seu engajamento: “comecei a sentir que também tinha esse dever, e como nativo a gente sente” (PCV, C10).

Depois de alguns anos, moradores que se casam com nativos e passam a residir na Prainha têm os mesmos direitos que nativos (de ter terra, casa, e acessar os recursos naturais, pescar e/ou ter uma área pra cultivar (vazante) etc.), mas como ressalta uma liderança, “pra gente sempre vai ser morador” (PCV, C28). Além de passar por um processo de aceitação e legitimação, o morador não tem as mesmas responsabilidades e não usufrui do mesmo poder e autoridade em determinadas discussões. É comum que, mesmo sem serem questionados, ao se identificar para algum visitante, as pessoas pontuem se são nativas, se não nasceram, mas se criaram, ou se foram criadas em outros locais.

Com a necessidade de se definir o Perfil da Família Beneficiária, instrumento formal de reconhecimento da população extrativista, criado pelo governo federal e regulamentado pela IN do ICMBio nº 37 de 2013, temos um exemplo de como houve um processo de bricolagem a partir da *agregação/integração* das instituições. Uma liderança local identifica tal processo ao definir o que é ser beneficiário para o ICMBio e o que é ser nativo para a comunidade:

Eu lembro da gente discutindo esses termos [...] o ICMBio vai chamar de perfil do beneficiário. Aí ele identifica beneficiário e usuário. Nós tínhamos os conceitos que a gente usava, de nativo, morador e visitante. Mesmo o morador vivendo há muitos anos na Prainha ele nunca vai ser chamado de nativo [...] Quer dizer, a gente achava que seria possível dizer que as duas coisas são diferentes [...] e eu me lembro assim que foi preocuposo, porque como que a gente considera uma pessoa com direito de usufruir o direito dos nativos, né? Aí lá vai a discussão [...] (PCV, C28).

Inúmeras discussões tangenciaram esse tema para a definição do Perfil da Família Beneficiária na PCV. No documento final (Portaria do ICMBio nº 24 de 2015), observa-se a bricolagem e os dois conceitos presentes: os nativos são classificados como Família beneficiária A e Família beneficiária B, e os não nativos são classificados como usuários A e usuários B. Os “beneficiários A” são famílias de nativos que dependem diretamente dos recursos naturais para seu modo de vida; “beneficiários B” são famílias de nativos que não trabalham diretamente na pesca, agricultura e extrativismo, como os professores, comerciantes ou agentes de saúde. Em outras Resex, o que fica definido como “família beneficiária B” poderia ser simplesmente

atribuído como “família de usuários indiretos”, mas na PCV as representações do ser nativo precisaram ser incorporadas pela nova instituição. Os “usuários” são os não nativos, sendo usuário A (as famílias que residem em comunidades do entorno e façam uso eventual dos recursos naturais da Resex) e usuário B (os turistas, veranistas ou pesquisadores) que façam uso indireto da Resex.

Em sua análise sobre esse processo de definição do Perfil, a mesma liderança afirma que não houve imposição, mas negociação:

a gente sabe que é um instrumento importante para o funcionamento da reserva. Então não tem por que a gente ser contra [...] agora a forma de fazer, a gente sempre discutiu a melhor forma. Esse planejamento, nunca deixamos o ICMBio fazer só (PCV, C28).

No processo de Bricolagem, Kooning e Cleaver (2012) lembram que a instituição nova ou diferente "deve parecer familiar, deve trabalhar através de uma lógica rotineiramente aceita, deve se encaixar socialmente" (p.282). O significado das instituições, na prática, representa a forma como as pessoas legitimam símbolos, discursos e relações de poder, que vazam de um ambiente institucional para outro (Kooning e Cleaver, 2012). A partir da recombinação de instituições introduzidas e da mistura dos arranjos novos com os antigos, os arcabouços podem ser mais úteis e os processos mais legitimados, ainda que no cotidiano o mais importante para a comunidade da PCV seja garantir o direito do nativo.

(ii) O significado de Resex e MOCAJUIM em São João da Ponta (SJP)

Outro exemplo que ilustra a forma como as instituições são moldadas por processos de bricolagem é como elas podem ser alteradas ou ressignificadas na prática local. O entendimento sobre o que representa a Reserva Extrativista de São João da Ponta no nível local é mais um exemplo. É unânime em todas as narrativas dos comunitários a referência ao presidente da Associação dos Usuários Mocajum como o “presidente da Resex”, ou a referência à Resex como sendo a sede física da associação, que se localiza no centro na cidade. Como dito pelos entrevistados, “*onde são feitas as reuniões*”. Na narrativa de uma entrevistada, parceira externa da Resex, percebemos seu incômodo com a falta de clareza sobre as instituições: “*onde é a*

Resex? Lá na sede? Não! É o manguezal atrás da minha casa. Mas até hoje a Resex é quem deu a casa, até hoje o ICMBio é Ibama⁶⁹” (SJP, P2).

Outros atores demonstram naturalizar essa compreensão. Um conselheiro, representante de um órgão governamental, em uma narrativa marcante, afirma: *“apesar da gente participar do conselho, a gente não tem nada a ver com a reserva”* (SJP, P4). Quando solicitado que detalhasse melhor o que significava sua afirmação, o conselheiro entrevistado mostra compreender o arranjo formal, embora reconheça que na prática ele ainda não foi assimilado: *“Essa confusão é total. Ninguém sabe distinguir. As pessoas dizem que a reserva é aquela casa ali [sede da Mocajum]. Eles não consideram eles como reserva. A reserva é uma área. A associação é das pessoas que tiram seu sustento dali. E o conselho gerencia as ações da reserva”* (SJP, P4). Em outra narrativa, observamos o mesmo padrão: *“Eu acho que resex são várias coisas. É um termo que quando chega nas realidades locais vira outras coisas. A Resex é a sede da associação. A Resex também é a área. Dos papéis ... tem uma mistura, quem faz o quê, para que serve o conselho, para que serve a associação”* (SJP, P3).

O novo pacote institucional que chega com a criação da Resex compreende, entre outros arranjos, a necessidade que uma associação comunitária seja concessionária do território, tenha regimento, a figura de um presidente e de uma diretoria que supostamente devem ser eleitos, com mandatos periodicamente renovados. No início da implementação das Resex na Amazônia, houve uma imposição das associações como estruturas de representação das Resex (Cunha, 2010). Porém, a forma como esse arranjo foi incorporado na prática, ou integrado com as instituições pré-existentes, gera possibilidades e resultados inesperados, decorrentes de um processo de bricolagem de *alteração/adaptação*.

No caso de SJP, por exemplo, a Mocajum, foi criada em 2004 por “sócios-fundadores”; homens que já exerciam alguma liderança no município e que não necessariamente tinham alguma relação com a pesca. O estatuto da associação nunca foi atualizado, e consta nele que, em caso de assembleias ou eleições, somente os sócios-fundadores têm direito a voto. Ao longo dos anos, essa regra não colaborou para a aproximação da associação com sua base e é comum que os extrativistas, especialmente os que vivem na zona rural, tenham desconfianças quanto ao funcionamento da organização e não se sintam parte dela. A regra de votação restrita a sócios-fundadores tem trazido muitas discussões. A necessidade de atualização do estatuto já vinha sendo pensada por algumas lideranças e parceiros, com o objetivo de ampliar a

⁶⁹ A Resex SJP foi criada no âmbito do Ibama em 2002. Em 2007, é criado o ICMBio, que passou a ser a autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação federais.

representatividade da Mocajum, incluindo novas lideranças e dando mais poder aos sócios não fundadores, especialmente os caranguejeiros, principais usuários da reserva. Algumas interpretações podem ser feitas para explicar as razões desse arranjo. Alguns gestores do Ibama e do ICMBio afirmam que essa regra do regimento se repete em outras Resex do Pará e pode ter relação com a assessoria jurídica prestada às associações na época de sua criação. Ou ainda, como enfatiza uma entrevistada,

Para mim o estatuto como está tem a ver com o patriarcado porque quem estava nessas reuniões eram homens. Tem a ver com ser pouca gente que decide. Tem a ver com achar que os pescadores não podem, ou supor "eu acho que eles não vão querer votar". Tem muito disso. A instituição [Mocajum] praticamente se reúne para reeleição, e esses sócios fundadores não têm um fórum permanente para discussões (SJP, P8).

Mesmo que se compreenda a origem de algumas instituições, é difícil compreender todos os fatores que bloqueiam novas mudanças institucionais. Como nos lembra Cleaver (2002), esses fatores não são necessariamente racionais, podem ser inconscientes ou podem se consolidar a partir de dimensões relacionais, que buscam manter concentração de poder para alguns indivíduos ou grupos sociais. Em um processo de bricolagem por *alteração/adaptação* como esse, as reinterpretções de algumas instituições são na prática difíceis de prever, especialmente quando elas não são anteriormente conhecidas, como é o caso dos significados atribuídos ao que é a reserva e aos papéis e responsabilidades de cada um dos atores. No caso da PCV, o mesmo desenho institucional se coloca em uma realidade diferente. A Associação de Moradores já existia desde 1989 (vinte anos antes da criação da Resex) em regime de autogovernança. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, as realidades das Resex podem se diferir significativamente, assim como seus processos de bricolagem.

No exemplo específico da Mocajum, faltam elementos para explicar com mais refinamento a trajetória da organização e as disputas de poder local, mas as narrativas da diretoria mais recente da associação mostram preocupações futuras com 'quem' poderia eventualmente assumir a presidência em um processo eleitoral mais amplo e democrático, justificando a resistência em alterar o estatuto. Esse receio de que alguns grupos políticos e partidários assumam a associação será mais explorado na discussão sobre a influência da política municipal sobre a governança das Resex no item 4.

(iii) Conflitos locais e mudanças nas regras de uso de marambais na Prainha do Canto Verde (PCV)

Os encaminhamentos dos conflitos sobre o uso dos recursos naturais também ilustram processos de bricolagem na prática da governança das Resex. Podemos observar que, com o passar dos anos, alguns arranjos são reformulados, de forma adaptativa e como resposta a mudanças cotidianas e peculiares de cada caso (Kooning e Cleaver, 2012). A necessidade de reformulação dos arranjos pode ocorrer por inúmeras razões, a exemplo de modificações tecnológicas no uso de petrechos de pesca, de alterações na disponibilidade dos recursos ou das próprias relações sociais, com a intensificação de conflitos.

Como esperado, inúmeras instituições ou regras para a atividade da pesca existiam na PCV antes da Resex, e vinham sendo lideradas ao longo dos anos pela figura do “capataz da praia⁷⁰”, e outras lideranças mais atuantes no grupo de pescadores, em diálogo com a Associação de Moradores. Após a criação da Resex, as dinâmicas quanto ao ordenamento da atividade da pesca e do estabelecimento de instituições para a governança continuam sendo híbridas: “*Tem acordo que é fechado também com a reserva, e tem acordo que fecha só com a capatazia mesmo*” (PCV, C8). Também veremos que no processo de negociação sobre “um novo acordo das marambaias”, a bricolagem se dá em parte por *agregação/integração* e em parte por *alteração/adaptação*.

Para os pescadores da PCV, as marambaias são atratores artificiais de peixe, colocados no fundo do mar, para a pesca de linha. Tal distinção é importante pois também se denominam marambaias os atratores de lagosta feitos com tambores de óleo diesel, utilizados para pesca ilegal, altamente contaminantes e combatidos pelos órgãos ambientais. Alguns pescadores, ao internalizar a problemática ambiental das marambaias de lagosta, têm recomendado a mudança da terminologia para evitar confusões, chamando de “garajaus”, ou mesmo atrator de peixe.

As marambaias ou os atratores de peixe da PCV podem ser entendidos como pesqueiros individuais ou coletivos. As marambaias pertencem a indivíduos e se diferenciam de acordo com as suas características e materiais de confecção e podem ser: toco (pedaços de pau), palha (estruturas construídas com palha e madeira) e garajaus (estruturas maiores e mais sofisticadas construídas com madeira). Outros pescadores só podem pescar nessas marambaias se o proprietário autorizar. Os pneus (colocados intencionalmente por uma Universidade a partir de

⁷⁰ A função de capataz data do Brasil Imperial, vinculando-a às Capitâneas dos Portos a partir do Decreto nº 446, de 19 de maio de 1846. Seu papel esteve historicamente associado à cobrança dos pescadores de taxas relativas às suas embarcações (canoas, jangadas, etc.), à obrigatoriedade de associarem-se, disciplinando e ordenando o trabalho dos pescadores (Ramalho, 2014). Geralmente, são representantes de cada uma das praias, escolhidos pela presidência das Colônias de Pesca, mas na Prainha do Canto Verde, os pescadores são orgulhosos em dizer que elegem seus próprios capatazes.

um projeto de pesquisa em 1993), cacarecos (local com pedras) e um navio naufragado são considerados pesqueiros coletivos, que podem ser utilizados por todos os pescadores da PCV. As marambaias desencadeiam conflitos que vêm se intensificando ao longo do tempo entre os pescadores de rede e de linha. As redes de pesca (caçoeiras) sofrem danos por ‘engarranchar’ nas marambaias, que com o passar dos anos foram sendo colocadas em grande quantidade e sem controle, com relatos, inclusive, de serem comercializadas entre os pescadores. Pelo último levantamento, realizado por uma liderança na época da pesquisa de campo, 62 marambaias individuais já tinham sido mapeadas na área da Resex. Os pescadores já haviam iniciado uma discussão sobre a problemática das marambaias em 2004. Em 2011 e 2012 também foi um tema tratado em reuniões do Conselho Deliberativo, mas em 2017, o assunto foi retomado por conta da intensificação dos conflitos.

Durante a pesquisa de campo, a proposta de um novo acordo estava em construção e buscava (i) estipular a regra de proibição de novas marambaias e de não reforçar as marambaias existentes, pois os pescadores de rede reivindicavam não ter mais local para pescar; (ii) construir outros atratores coletivos em uma região específica e (iii) não configurar propriedade individual do espaço comunal marinho. Além disso, discutia-se na época a escolha a ser feita pelos pescadores: ou permitir que sua marambaia fosse utilizada por outros pescadores, com a contrapartida de utilizar os pesqueiros coletivos, ou não permitir a pesca por outras pessoas em sua marambaia e, conseqüentemente, estar impedido de pescar nos pesqueiros coletivos.

As discussões também envolviam os mecanismos de sanção que seriam estabelecidos localmente. O descumprimento do acordo levaria à suspensão de 30 dias da pesca. “*Chega o capataz com um grupo de pescadores na jangada da pessoa e diz: olha nós tamo retirando sua vela, a bolina e o leme e vamos botar num canto, você não vai poder ir para o mar. Não tem como a pessoa ficar brava com 50, 60 pescadores*” (PCV, C8). Essa mesma dinâmica de sanção realizada localmente existe antes da Resex e foi sendo construída e modificada, indicando também processos de bricolagem.

Todos os pescadores entrevistados individualmente ao longo da pesquisa concederam as mesmas informações sobre o acordo. As regras em discussão estavam apropriadas e todos legitimavam as sanções em forma de suspensão, porque elas já vêm ocorrendo há décadas na PCV. Reuniões calorosas ocorreram em assembleias do grupo da pesca e fora do âmbito do Conselho Deliberativo; apesar disto, o gestor do ICMBio, que acompanha a temática da pesca, tinha conhecimento de todo o processo e trocava informações com o capataz e com a liderança

comunitária que estava à frente das negociações, buscando uma *agregação/integração* das instituições.

Outra dinâmica local muito importante para os processos de governança da pesca na PCV são as negociações que ocorrem “debaixo dos barracões”, na praia, entre pequenos grupos. É debaixo dos barracões que as propostas são melhor discutidas antes das assembleias gerais, onde novas ideias são apresentadas, onde necessariamente ocorrem coalizões ou a externalização de conflitos sobre o ordenamento da pesca na Resex, ou seja, fora do espaço institucional formal do Conselho Deliberativo. Embora a liderança que conduzia as negociações sobre as marambaias demonstrasse o interesse em formalizar o acordo no âmbito dos instrumentos formais da Resex, como no Acordo de Gestão e/ou Plano de Manejo, o próprio gestor sinalizou em entrevista que vivia um impasse, pois as marambaias são proibidas por lei e não passariam pela procuradoria jurídica do ICMBio.

Esse caso também nos mostra que a ênfase nas regras e sanções formais, e na negociação pública das diferenças pode desconsiderar a importância das relações sociais das quais as pessoas dependem para sua vida cotidiana. As relações sociais e as práticas cotidianas em que as desigualdades e a cooperação se entrelaçam também moldam a tomada de decisões (Cleaver, 2012). A partir desse caso, notamos que as mudanças institucionais vão além do movimento inicial de criação e implantação das Resex, mas são contínuas, reforçando a importância da concepção de que a governança seja adaptativa (Folke et al. 2005). Outro elemento importante para esta análise é que as negociações ocorrem fora dos espaços formais, podendo ou não ser oficialmente chanceladas pelo órgão ambiental ou pelo conselho deliberativo. Isso não significa que elementos das instituições formais não sejam incluídos nesse novo processo por bricolagem. A agregação de elementos da legislação nas regras locais vem ocorrendo, por exemplo, quando os próprios pescadores enfatizam que o uso de marambaias é proibido, para evitar a produção de novas marambaias; ou que comercializar o espaço marinho também seria igualmente proibido pela Marinha. Esse processo de *agregação/integração* da legislação também foi observado por Vieira, Castro e Shepard (2019) nas regras locais estabelecidas para a caça, realizada por comunidades tradicionais da RDS Piagaçu-Purus.

(iv) A questão da fiscalização e as sanções na governança

As ações de fiscalização e sanção sobre o uso dos recursos e a governança do território representam um gargalo em todas as Resex marinhas, variando em sua complexidade. É

importante salientar que a fiscalização governamental sobre ações ilegais no uso dos recursos naturais não surge apenas com a implantação do arranjo de governança compartilhada da Resex e da figura do ICMBio. Antes disso, outros órgãos também tinham a atribuição de fiscalizar a pesca, como o Ibama e a Marinha do Brasil, por exemplo. No entanto, essas ações sempre são relatadas como escassas pelos pescadores, e por conta disso, muitos arranjos locais próprios para a fiscalização e estabelecimento de sanções já ocorriam ou continuam ocorrendo nos diversos territórios de Reservas Extrativistas.

Com a chegada do novo pacote de arranjos formais, o ICMBio passa a ter a atribuição oficial e o poder de polícia para fiscalizar o descumprimento das regras acordadas ou do que consta na legislação em geral. Os gestores, por sua vez, mencionam com muita frequência as dificuldades logísticas, financeiras e burocráticas para organizar ações de fiscalização. Geralmente, as unidades fazem um plano de fiscalização anual, enviam para a sua respectiva Coordenação Regional, que analisa as propostas, as prioridades de agenda e tentam inserir no orçamento.

De qualquer maneira, é comum a frustração dos gestores entrevistados, quanto a sua baixa capacidade de retorno às demandas de fiscalização, de averiguar denúncias de ações irregulares feitas pelos próprios extrativistas. Nessa mudança da autogovernança para a governança compartilhada, instituições construídas socialmente para esse fim podem ser enfraquecidas ou deslegitimadas, além de frustrar as expectativas dos pescadores, por exemplo, de que grandes barcos de fora possam ser definitivamente punidos por entrar na área, algo que as sanções locais não conseguem atingir. Essa situação vem gerando processos de Bricolagem por *articulação/rejeição* da população local, que se vê insatisfeita com o novo arranjo.

A questão fundiária na PCV também ilustra esse processo. Desde a criação da Resex, um empresário reivindica ser proprietário de mais da metade da área continental da unidade. Os processos judiciais ainda estão em curso, mas há decisões reconhecendo a propriedade privada do empresário, o que deve exigir uma indenização da área por parte do ICMBio. Até que isso ocorra, a falta de regularização fundiária tem trazido inúmeros problemas e intensificado os conflitos internos frente ao descumprimento das instituições sobre o ordenamento territorial, como a construção de casas em locais impróprios (em áreas de dunas móveis, por exemplo), algumas vendas de casas para veranistas, a intensificação de demarcação de áreas pelos moradores com cercas para garantia de terrenos, etc. O agravamento da situação é percebido pela baixa legitimidade das instituições burocráticas para garantir o ordenamento territorial e aplicar as sanções cabíveis. Além disso, há uma percepção de muitas lideranças de

que as instituições construídas socialmente exerciam esse papel específico de ordenamento no espaço terrestre de forma mais eficaz, como vemos na narrativa a seguir.

Eu acho que o nosso movimento se enfraqueceu quando a gente pensou que não tinha mais responsabilidade sobre a terra e que era só o ICMBio, só ICMBio fazia. A gente deixou de conversar com os moradores, a gente deixou e estar em ação. Porque antes quando não era lei, se tinha uma cerca a gente se juntava com outros moradores e derrubava a cerca. Esse grupo era mais ativo. Depois que veio o ICMBio muitas coisas aconteceram e a gente achava que era "a lei", a lei vai cuidar, a lei vai fazer. Mas a lei demora demais (PCV, C32).

As instituições locais para ordenamento territorial, anteriores à Resex, foram mencionadas por diversas lideranças. Já existia um “Regulamento da Terra”, e um acordo de que toda nova construção deveria ser autorizada pela Associação de Moradores, além de regras específicas sobre o tamanho dos terrenos, ou o direito de cada família em construir uma casa para comércio ou um quarto de pesca para que os pescadores armazenassem seus petrechos ou materiais de trabalho.

A pessoa preenchia um requerimento e a gente já tinha uma equipe na associação que ia medir esse terreno. Já tinha essa aceitação da grande maioria. Eu digo maioria porque tinham algumas pessoas que não concordaram, desrespeitaram, avançaram com o terreno. Mas mesmo assim, a grande maioria respeitava. Tiveram momentos de conflito. Em um momento tivemos uma parceria com a prefeitura, pedindo para embargar uma obra. Em alguns casos foi para plenária também [assembleia geral dos moradores]. Processo difícil, mas que trazia uma credibilidade para a associação. (PCV, C14)

Do ponto de vista dos gestores, há um sentimento de frustração com a lentidão, seja dos processos administrativos que implicaram em sanções (multas, demolição de casas, apreensão de cercas, etc.) e dos processos criminais, que transitam no âmbito do Ministério Público. Ao mesmo tempo, eles salientam outras limitações, como a fragilidade atual do ICMBio em aplicar as sanções pela falta de regularização fundiária, reconhecendo a legitimidade das demandas locais e emergenciais. A narrativa de um gestor da PCV ilustra essas questões:

Tem uma questão legal, que o ICMBio ainda não fez a regularização fundiária da área. Aí as pessoas precisam construir, a gente precisa autorizar, aí a gente fica numa situação complicada nesse meio. São pessoas que moram lá, que precisam fazer a casa, as vezes a casa caiu, foi derrubada, tem várias situações. A gente fica num dilema imenso (PCV, G1).

Podemos dizer que a Prainha do Canto Verde vive hoje uma “armadilha da normatividade” (Cleaver e Whaley, 2018). A armadilha diz respeito à prioridade normativa que, muitas vezes, engessa as ações de curto prazo e dilui o poder comunitário. A questão da tutela

governamental e da diluição do poder comunitário vem sendo discutida por alguns autores (Cunha, 2010; Simonian, 2018; Almeida et al. 2018; Prost 2019). A maioria das lideranças que defende a Resex rejeita o arranjo institucional formal das sanções, ou a maneira pela qual se conduz os processos “pela lei”. Especialmente os mais velhos consideram que a própria Associação de Moradores tinha mais eficácia em ordenar as ações do território, autorizar construções, assim como proibir, com base em seu próprio regulamento da terra (instituição construída socialmente) e em normas de conduta para utilizar o espaço comunal.

Para tentar controlar a construção irregular de casas, os gestores do ICMBio estabeleceram um acordo com a companhia de energia elétrica do Ceará, para que qualquer instalação de energia elétrica na Prainha do Canto Verde fosse feita apenas com a autorização do ICMBio. Além disso, em busca de encontrar uma metodologia mais democrática e emergencial para a situação, outro acordo local entre ICMBio, Conselho Deliberativo e as duas associações locais estabeleceu que todo pedido de construção ou instalação de energia elétrica deveria ser enviado ao ICMBio. O órgão encaminharia o requerimento para as duas associações de moradores darem um parecer, atestando se esses moradores se enquadram no perfil dos beneficiários, se a casa em questão é mesmo de um nativo, ou se pode ser de alguém que não seja beneficiário da reserva. Foi possível acompanhar essa validação em uma reunião da diretoria da Associação de Moradores da Prainha do Canto Verde e perceber que por um processo de bricolagem de *agregação/integração* entre as instituições construídas socialmente e as instituições burocráticas, havia uma iniciativa emergencial, mas criativa, para lidar com as dificuldades. Nesse caso, as dificuldades não são apenas oriundas da lógica tecnocrática do Estado em conduzir os processos de regularização fundiária, mas também das disputas de poder e da influência do capital especulativo, que ainda persistem na PCV mesmo após a criação da Resex.

4. As dinâmicas de poder, políticas e partidárias em Reservas Extrativistas marinhas

As avaliações sobre o desempenho das instituições na implementação de áreas protegidas ou sobre os processos de cogestão e seus resultados, nem sempre consideram as relações de poder estabelecidas socialmente. Essas relações são muitas vezes invisíveis e embutidas na ordem social vigente (Kooning e Cleaver 2012). Os *bricoleurs*, ou os diferentes agentes envolvidos na governança, podem exercer níveis de influência distintos sobre a formação e funcionamento das instituições. Autoridade, reputação e outros recursos de poder

importam e podem comprometer a implementação de instituições formais, por mais robustas que elas sejam, além de reforçar padrões de desigualdade e outras injustiças sociais.

As dinâmicas de poder associadas à governança das Resex marinhas são intensificadas na zona costeira brasileira pela pressão e disputas de inúmeros setores econômicos. A lista de exemplos das pressões e impactos sofridos nessas áreas e relatados pelos gestores do ICMBio é extensa e inclui, por exemplo: (i) indústrias, hidrelétricas e estaleiros navais na região metropolitana de Salvador, que atinge a Resex Baía de Iguape (BA); (ii) as grandes fazendas de búfalo no entorno da Resex de Soure, no Marajó (PA); (iii) o impacto da urbanização na Resex Pirajubaé, em Florianópolis (SC); (iv) a especulação imobiliária e o turismo de massa muito marcante em Arraial do Cabo (RJ) e todas as Resex da região nordeste; (v) a carcinicultura em Canavieiras (BA); (vi) as usinas de cana-de açúcar na Resex Lagoa do Jequiá (AL); (vii) a indústria de celulose em Cassurubá (BA); e (viii) o polo industrial no entorno da Resex Acaú-Goiana (PE/PB), que envolve fábricas automotivas, cimenteiras, de celulose e usinas de açúcar e álcool.

A diversidade de pressões dos grandes centros urbanos e dos setores econômicos localizados no entorno das Resex, ilustra os desafios da influência do poder econômico, que aparece, por exemplo, nos processos de licenciamento de empreendimentos no entorno (que necessitam de pareceres do ICMBio), e também no âmbito dos conselhos. Os conselhos vêm sendo cada vez mais reconhecidos por sua importância deliberativa, sendo foco de assédio e disputas de poder do setor privado e das disputas de poder político e partidário nos níveis municipais.

As relações com a política partidária e eleitoral também precisam ser consideradas nos processos de governança de Reservas Extrativistas, ainda que elas sejam de domínio federal. Esse elemento nem sempre é considerado em investigações sobre o desempenho das instituições ou da cogestão de áreas protegidas, mas foi evidenciado por inúmeros gestores entrevistados das Resex marinhas e também observado nos casos de estudo em SJP e PCV. “Além do caráter da participação é preciso considerar que ela também está submetida às incertezas da vida econômica, social e política de cada um dos territórios” (Teiressenc, 2015, p.33). Gestores de diversas partes do Brasil afirmam, por exemplo, a necessidade de interromper algumas ações em épocas anteriores aos processos eleitorais, para evitar que reuniões de conselho se tornem um “palanque eleitoral”. De qualquer maneira, é muito comum que as lideranças locais sejam filiadas a partidos políticos, se candidatem esporadicamente a cargos de vereadores, prefeitos, sejam assediadas para serem cabos eleitorais, ou assumam cargos comissionados por serem

base de apoio de candidatos eleitos. Esse é um comportamento natural dos indivíduos enquanto sujeitos políticos, mas a falta de entendimento dessas dinâmicas no nível local e sua baixa contextualização temporal nos processos de governança podem trazer análises incompletas e, de certa forma, equivocadas. Como ressaltou uma entrevistada em SJP, *“ser vereador no interior é quase ganhar na megasena, é virar o Neymar, é o sonho de consumo. Ainda tem essa relação do cara dar a blusa do seu time de futebol jogar no domingo. Isso é muito forte”* (SJP, P2).

Em SJP, por exemplo, o presidente por dois mandatos da Associação de Usuários da Resex, a Mocajum, foi eleito prefeito no município em 2012, alterando substancialmente as dinâmicas de governança da Resex. Nos anos seguintes houve uma nova correlação de forças, um rearranjo dos papéis de algumas lideranças, já que alguns apoiadores e conselheiros comunitários da Resex assumiram cargos na prefeitura. A própria prefeitura passou a ter uma relação mais próxima com as demandas da Resex e, ao mesmo tempo, outros conflitos e disputas foram desencadeados com essa nova configuração política e de relações de poder. Após exercer um mandato de prefeito, essa liderança não foi reeleita, havendo nova reconfiguração da política local, o que influenciou mais uma vez a governança da Resex. Esse exemplo mostra que análises pontuais, atemporais e apolíticas podem ter compreensões imprecisas sobre os processos de governança.

As definições dos anos eleitorais influenciam muito a correlação de forças políticas, o fluxo e a participação na governança ambiental das Resex, *“quem deixa de participar”, “quem volta a participar”*. Trabalhos que tangenciam essa temática também mostram esse padrão. Na Resex Mãe Grande de Curuçá, vizinha a SJP, por exemplo, *“às vésperas das eleições de outubro de 2008, pôde-se constatar uma situação geral de territórios divididos, fragmentados, nos quais nenhuma iniciativa comum das instituições presentes foi possível”* (Teiresenc, 2015 p.29). Segundo Vasconcelos (2010),

o Conselho Deliberativo parece ser um local que está sendo cada vez mais disputado pela sociedade civil curuçense e também por líderes locais [...]. Dessa forma, o Conselho vem se afirmando cada vez mais em meio aos mais variados interesses daqueles territórios políticos, principalmente após o último pleito eleitoral municipal. Como observa a representante do STTR [Sindicato dos Trabalhadores Rurais]: *“[...] A política é muito acirrada em Curuçá. Cada membro do Conselho é uma liderança e acaba influenciando muito. O Conselho da Reserva tem tanta importância que elegeu o vice-prefeito”* (P.130).

No estado do Pará, onde estão localizadas 12 das 28 Resex marinhas federais existentes em 2018, o capital político eleitoral que a população extrativista das Resex representa tem

chamado atenção não só das lideranças organizadas do estado, mas também dos partidos políticos. Como ressalta um conselheiro,

A partir do momento que se formatar as próximas 4 Resex [marinhas] nós seremos 100 mil famílias. Entre 400 e 430 mil pessoas. Será o mesmo peso para decidir uma eleição que o serviço público do estado [do Pará] tem hoje, que são 120 mil servidores. Nós teremos 12, 14 municípios. Efetivamente o polo administrativo eleitoral vai sair dos grandes centros eleitorais para mergulhar de cabeça dentro de Resex (SJP, P7).

As disputas pelo poder político também podem transcender o nível municipal e envolver deputados estaduais e federais dialogando nas arenas de governança ambiental das Resex. Denúncias de corrupção envolvendo associações de usuários, prefeituras, emendas parlamentares e o próprio INCRA são comuns. Como vemos na narrativa do mesmo conselheiro em SJP:

É normal que um deputado mande uma emenda parlamentar para uma Resex e o presidente da Resex fique com uma outra parte, isso é normal? Favorece a quem? é correto? Vocês vão aceitar isso? [...] A gente não vai fazer parceria com a prefeitura por uma migalha de dinheiro. Ou a prefeitura é nossa parceira no processo de cogestão ou ela não vai ter louros políticos com o nosso povo. Isso é algo que a gente está trabalhando (SJP, P7).

Desconsiderar como a dinâmica com o poder político e partidário local influencia o desempenho das instituições para governança dos recursos comuns é no mínimo insuficiente para uma análise completa e para a compreensão adequada dos processos e avanços de cogestão, porque elas influenciam diretamente ‘quem participa’, ‘quem fala’, ‘quem decide’ e ‘por que decide’ determinada regra de uso; decide a execução de algum empreendimento, a chegada de alguma política pública, a autorização para a construção de alguma casa, além de impactar a população ou eleitores locais.

A própria forma de escolha dos conselheiros representantes dos grupos locais varia em cada Resex. Em muitos casos, a escolha é baseada em indicações, por relações de parentesco, cooperação e confiança. A negociação para a escolha ocorre geralmente fora dos espaços formais e somente depois são formalizadas, no momento de renovação do mandato do conselho. Nunan e colaboradores (2015) observaram que o governo local vem influenciando em vários aspectos as ‘unidades de gestão de praia’ e os comitês de cogestão da pesca em países do leste da África. De acordo com as relações interpessoais e os conflitos entre representantes comunitários e políticos locais, pode haver influência política sobre a composição das unidades de gestão das praias, permitindo que certos indivíduos ganhem posições mais poderosas dentro dos comitês. Em muitas narrativas em SJP, é comum que as pessoas não queiram se envolver

porque associam a participação em espaços públicos, em geral, como algo de interesse político partidário, ou porque não existe nenhuma contrapartida material garantida.

Em outras Resex também é comum que as relações interpessoais dos grupos locais sejam influenciadas pelas religiões, especialmente entre grupos católicos e evangélicos. Isso mostra a existência de múltiplos centros de poder e de autoridade (Hall et al. 2014). Esses aspectos influenciam decisivamente o desempenho dos Conselhos Gestores, com indicações políticas de conselheiros que não exercem uma representatividade do grupo social extrativista *de facto*. O funcionamento dessas instituições coletivas pode ser ‘multiuso’ (Kooning e Cleaver, 2012) e moldada pelo exercício do poder de elites locais.

5. Considerações Finais: A bricolagem e a busca por desenhos institucionais mais flexíveis

Neste artigo, procuramos entender como a governança ambiental das Resex ocorre na prática, através da lente da Bricolagem Institucional. Processos de bricolagem se tornam proeminentes quando novos desenhos institucionais são introduzidos às instituições consuetudinárias. Os exemplos trazidos no trabalho nos mostram a coexistência de múltiplas instituições e as desigualdades de poder, os quais produzem um cenário de governança ainda mais complexo. Os exemplos mostraram que os diferentes agentes envolvidos, de forma consciente e não consciente, corrigem ou conciliam instituições em resposta a situações de mudança. Isso é percebido com a necessidade de se criar um Perfil do Beneficiário que levasse em conta as instituições construídas localmente; a necessidade de estabelecer uma associação comunitária em SJP mediante a criação da Resex; a necessidade de criar um novo acordo para ordenamento marinho frente aos conflitos locais; ou com tentativas de resolver ‘armadilhas da normatividade’ da fiscalização e as influências das dinâmicas de poder locais. A forma como essas necessidades ou demandas internas e externas foi resolvida (ou não) revela como a agência dos indivíduos envolvidos molda a interação entre os arranjos formais e informais, que por sua vez está imbricada em relações sociais e políticas complexas e cotidianas.

O próprio desenho institucional formal das Resex se transformou ao longo dos últimos 30 anos por processos de bricolagem. A construção dos arranjos legais e jurídicos é feita por indivíduos, com visões de mundo e valores diferentes. A partir de demandas ou respostas do nível local, esses arranjos foram sendo modificados. Ainda assim, é inevitável que eles sejam novamente moldados na prática, de acordo com o contexto histórico e social da realidade local. Uma nova agenda de pesquisa e de gestão deve assumir que o contexto social em que os arranjos

institucionais estão imbricados é tão importante quanto a arquitetura das instituições em si (Sakketa, 2018). Assumir a bricolagem nos ajuda a ter um olhar analítico para as instituições que seja mais adequado à realidade e nos ajuda a compreender fatores que explicam a inércia de algumas instituições formais. É fundamental que esse olhar nos leve a buscar instituições mais orgânicas e menos estáticas.

Gebara (2019) afirma que brasileiros são *bricoleurs* em sua essência. Ao fazer essa afirmação, a autora faz referência ao popular “jeitinho brasileiro”, forma própria de resolver problemas, ajustar regras ou conciliar interesses. Os exemplos apresentados acima nos trazem a constatação de que a bricolagem ocorre e continuará ocorrendo na governança das Resex. A questão para discussão final é: *como lidar com esse processo?*

Primeiramente, é importante pontuar que o objetivo do desenho institucional das Resex continua sendo “proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais, bem como assegurar o uso sustentável dos Recursos Naturais” (SNUC, 2000). Embora a evolução do arcabouço legal das Resex venha se consolidando em busca de garantir arranjos institucionais cada vez mais participativos para a governança compartilhada do território, ainda há contradições inerentes à capacidade do Estado em permitir instituições que partam da premissa da existência da Bricolagem, apesar da realidade institucional revelar a improvisação necessária das práticas cotidianas.

A necessidade de que as instâncias superiores do ICMBio legitimem as decisões realizadas nos conselhos deliberativos ilustra esse dilema. Muitas regras, acordos ou resoluções do conselho, estabelecidos a partir das práticas ou instituições construídas socialmente, são desautorizados pela Procuradoria Jurídica do ICMBio, por estarem em desacordo com alguma legislação hierarquicamente superior. Essa lógica continua ocorrendo, ainda que a capacidade de fiscalização e aplicação de sanções por parte do Estado não tenham o desempenho desejado nem pelas comunidades, nem pelos próprios gestores entrevistados.

Também sabemos que, a depender do perfil dos gestores locais e de sua discricionariedade, a relação entre o desenho institucional formal e sua implementação na prática pode funcionar de forma mais ou menos flexível (*artigo 2*), de acordo com a capacidade e agência dos gestores públicos em facilitar ou negociar os processos de bricolagem, ou seja, em integrar ou adaptar as instituições burocráticas com aquelas socialmente construídas. No entanto, também há uma fragilidade em contar apenas com esse caminho, pois ele é contexto-específico, depende das visões de mundo desses agentes e seus valores. Como ele se estabelece no campo das relações, pode reforçar a concentração de poder nas elites locais.

Na prática, apesar dos avanços de cogestão (*artigo 3*) e da importância das Resex na defesa de territórios tão cobiçados, ainda observamos um cabo de guerra entre os arranjos formais e informais, ou entre as instituições burocráticas e aquelas socialmente construídas, em um modelo que se propõe ser compartilhado. Qual o melhor caminho a seguir para que as Resex cumpram melhor seus objetivos, protegendo os modos de vida e a cultura das populações tradicionais, ao mesmo tempo em que assegure o uso sustentável dos recursos? Haapala e colaboradores (2016), ao apresentar exemplos de bricolagem na governança da água em comunidades do Nepal, argumentam a importância em garantir o desenvolvimento de instituições mais orgânicas, que facilitem os processos de bricolagem. Um primeiro passo para isso é reconhecer a bricolagem. O desenho de instituições mais orgânicas é entendido como aquele que permite espaços para a ocorrência da bricolagem e da agência local. Esses espaços devem ser gradualmente ajustados por aprendizagem institucional (Haapala et al. 2016).

A bricolagem pode ser, muitas vezes, vista apenas como prejudicial ao desempenho das instituições, como algo a ser evitado. Processos de bricolagem que reinterpretam papéis no sentido de concentrar mais poder aos que já tem, são, de fato, desafiadores para uma governança mais inclusiva e democrática. No entanto, em outros momentos, a bricolagem pode ser fundamental para lidar com armadilhas da normatividade ou limitações de uma conjuntura política externa. Além disso, a bricolagem pode trazer soluções inovadoras frente a ambientes institucionais desafiadores. Isso foi observado, por exemplo, na *agregação/integração* do conceito de ‘nativo’ ao instrumento formal do Perfil do Beneficiário na PCV, e no processo de desenvolvimento do novo acordo para as marambaias. Em nenhum dos casos houve uma diminuição do papel do Estado, ou a extinção dos arranjos formais, pois eles foram respectivamente integrados ou adaptados.

Criar instituições mais flexíveis não significa desconsiderar o desenho institucional existente, nem criar necessariamente novos instrumentos de cogestão. As instituições mais flexíveis devem reconhecer e valorizar a bricolagem, seja por parte dos órgãos ambientais, seja por parte da academia. Vale dizer que é preciso que estrutura e agência sejam articuladas em um processo adaptativo, e regras, tradições, normas e relações de significado e autoridade definitivamente orientem a governança.

Essa nova agenda pode orientar, por exemplo, os seminários de “Boas práticas na Gestão de Unidades de Conservação” realizados pelo ICMBio e as análises de pesquisas futuras. Defendemos aqui que a bricolagem seja incorporada na discussão acadêmica e no debate sobre políticas públicas, evitando-se assim críticas genéricas que desconsiderem o contexto social,

cultural, histórico e político das áreas protegidas. Algumas questões devem ser incorporadas nessa agenda: Como a bricolagem tem ocorrido em outras unidades de conservação? Existem padrões emergentes nesses processos? Como eles podem trazer mais resiliência institucional através de maior capacidade de adaptação ao longo do tempo, frente aos vetores de mudanças que atingem esses territórios, em múltiplas escalas e níveis?

Essas questões podem orientar uma nova agenda de pesquisa sobre conservação por comunidades, que seja mais coerente com as realidades locais e que evidencie, inclusive, novos avanços nos processos de governança compartilhada. As capacidades de bricolagem parecem ser essenciais, especialmente nos ambientes de gestão mais desafiadores, remotos e desiguais como ocorre nas diversas regiões do Brasil.

CONCLUSÃO

Nesta Tese, analisei como os processos de governança têm ocorrido em Resex costeiras e marinhas brasileiras, com olhar explicativo e processual para os avanços de cogestão e para as possibilidades de participação qualificada das populações tradicionais. A problemática que orientou o desenvolvimento desta pesquisa relacionava-se com compreender os processos de cogestão de forma crítica e complexificada. Isso implicava em não restringir a avaliação para as inúmeras barreiras e desafios comumente apontados na literatura, nem avaliar esses processos a partir da presença ou ausência de indicadores de sucesso, em um recorte temporal pontual - também exaustivamente explorado por outras pesquisas. Somado a um olhar mais voltado para explicar avanços no compartilhamento da gestão (que implicava uma participação mais qualificada da população tradicional), ir além de um único estudo de caso também compunha a problemática da pesquisa.

Esse desafio pressupunha investigar padrões emergentes e explicativos, apesar da complexidade contexto-específica e das múltiplas dimensões (políticas, econômicas, sociais, culturais, ambientais e temporais) que envolvem os processos de cogestão nas diversas Resex marinhas do Brasil. Assim, o delineamento da pesquisa incluiu tanto uma dimensão explicativa mais ampla, em nível nacional, bem como as particularidades de dois estudos de caso. As entrevistas com gestores do ICMBio, que atuavam em Resex ao longo do litoral, trouxeram uma compreensão macro dos processos que vêm ocorrendo e um panorama institucional formal da cogestão. O trabalho de campo em duas Resex teve foco nos microprocessos, mostrando avanços contextualizados política e historicamente. Concluo esta Tese respondendo às perguntas que serviram de ponto de partida e que orientaram o desenvolvimento deste trabalho.

1 – Quais são os instrumentos de cogestão e como eles têm sido implementados nas Resex Costeiras e Marinhas do Brasil?

A análise da evolução dos arranjos formais de cogestão mostrou a existência de nove instrumentos, que categorizei em quatro grupos, revelando um arcabouço normativo para a governança de Resex bastante sofisticado, e que foi se transformando ao longo do tempo (**artigo 1**). Essas instituições formais tratam de (i) Reconhecimento fundiário e de beneficiários do território (Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) e Perfil da Família Beneficiária); (ii) Ordenamento sobre os usos do território (Plano de Utilização, Acordo de

Gestão, Plano de Manejo e Acordo de Pesca); (iii) Arenas formais de discussão e deliberação (especialmente conselhos deliberativos) e (iv) Programas e Políticas Públicas institucionalizadas em Resex (Programa Nacional de Reforma Agrária e Programa Bolsa Verde).

Apesar de identificar diversos desafios na implementação dos arranjos formais, ilustrados pela voz dos gestores, é importante enfatizar que fortalecer as instituições formais é um passo fundamental no contexto dos países em desenvolvimento. No contexto latino-americano, as instituições formais ampliam a possibilidade de garantir direitos territoriais e de uso dos recursos naturais para populações mais vulneráveis. Em tempos de crise econômica e política, um arcabouço normativo como o das Resex é mais uma frente de resistência às pressões de modelos de desenvolvimento com alto passivo socioambiental.

Não atesto com isso que a robustez das instituições formais *de jure* garantirá a boa governança *de facto*. É importante mencionar que as instituições formais na área ambiental vêm sendo intensamente atacadas no Brasil. Neste ano de 2019, assistimos as ameaças de desestruturação de autarquias federais como o ICMBio e o IBAMA, e de retrocessos explícitos voltados às instituições de participação e controle social⁷¹ que vinham sendo construídas por governos anteriores, a partir da reivindicação da sociedade civil. As Reservas Extrativistas também representam legalmente um modelo de reparação histórica e justiça socioambiental, que incomoda interesses hegemônicos de inúmeros setores econômicos. Exemplo disso é o projeto de lei (PL) 3068/2015, em tramitação no Congresso Nacional e que tem a intenção de transformar a Resex Canavieiras (BA) em uma Área de Proteção Ambiental (APA)⁷². Na fase de conclusão desta Tese a Prainha do Canto Verde também vem sofrendo ataques, como o PL-04245/2019, que objetiva justamente retirar a demarcação terrestre da Reserva, e consequentemente a garantia do território a uma população que luta contra a especulação imobiliária e grilagem há pelo menos 40 anos.

Também é importante salientar que, ao longo de 30 anos, o próprio arcabouço institucional normativo das Resex se transformou e foi readaptado de acordo com os múltiplos

⁷¹ Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019.

⁷² Os interesses por trás desse projeto incluem a especulação imobiliária na região, tanto para a rede hoteleira, quanto para a carcinicultura (SOS Mata Atlântica, 2018). Em carta aberta da Associação Nacional dos Servidores da carreira de especialista em Meio Ambiente (ASCEMA), há denúncias de uma articulação entre a prefeitura de Canavieiras e setores econômicos ligados ao agronegócio. Outras denúncias apontam para a pressão exercida pela prefeitura de Canavieiras sobre os servidores públicos municipais para que estes participem e orientem a comunidade a participar de mobilizações contra a RESEX (disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Carta-Aberta-Resex-Canavieiras-1.pdf>)

interesses de cada época. Tais interesses vêm tanto das demandas dos movimentos sociais, para que o Estado regulamentasse mais processos participativos na construção das regras de uso ou na definição de critérios claros no cadastro das famílias extrativistas, quanto dos financiadores internacionais, que orientaram a criação de novas Resex e que aportaram recursos para sua gestão. Não é desejável abrir mão dos arranjos formais, pois eles também são fruto de um aprofundamento democrático na gestão ambiental pública - que é bom lembrar, está sempre em disputa - mesmo que, em alguns casos, a lógica de tutela e hierarquia se sobressaia.

A lógica em tornar os arranjos institucionais formais ainda mais robustos e detalhados, para garantir que os procedimentos sejam participativos e o compartilhamento da gestão ocorra *de facto*, também visa em alguma medida diminuir a ‘dependência do gestor’. É muito comum que as conclusões de pesquisas sobre áreas protegidas, sejam elas Resex ou não, também atribuam os resultados da governança ao perfil dos gestores ou gestoras do órgão ambiental, mais ou menos preservacionistas, mais ou menos sensíveis às dinâmicas sociais. Neste trabalho optei por uma perspectiva distinta (**artigo 2**). Primeiro, a regulamentação detalhada dos procedimentos de gestão (em lei, decretos, portarias e instruções normativas) não necessariamente diminui a dependência do gestor. Ao compreender os gestores como “burocratas de nível de rua” (de acordo com Lipsky, 2010), sempre haverá uma discricionariedade embutida nesses atores que estão no nível local. Segundo, inseri-los na mesma categoria analítica de Estado ou governo não é suficiente para compreender como sua posição estratégica intermediária e sua agência podem integrar (ou não) os arranjos formais e os informais, ou as instituições burocráticas do governo central e as instituições socialmente construídas no nível comunitário. Dar voz aos analistas ambientais do ICMBio, atuando em pelo menos dez estados litorâneos do país, possibilitou compreender uma tipologia dos “dramas” que esses agentes enfrentam na implementação dos arranjos de cogestão por se posicionarem nas fronteiras de dois mundos institucionais. Esses dramas podem ser locais, relacionados, por exemplo, aos conflitos internos ou com o entorno das Resex; podem ser organizacionais, pelas armadilhas normativas e pela lógica de funcionamento específica do ICMBio; ou ainda, estruturais, variando conforme a conjuntura política e as prioridades da agenda socioambiental do governo federal.

A posição híbrida dos gestores tem o potencial de revelar várias ações inovadoras na implementação dos arranjos de cogestão, para além de diretrizes do SNUC, decretos, portarias e instruções normativas. Tal posição poderia ser melhor aproveitada e capacitada, ao invés

desses agentes serem engessados pelo cumprimento de pautas tecnocráticas e administrativas, que raramente possibilitam o compartilhamento de poder.

2 - Quais fatores explicam avanços de cogestão em Resex, no que diz respeito ao engajamento comunitário na governança?

Uma resposta conclusiva a essa pergunta requer espaço para uma pequena digressão. Essa foi a pergunta mobilizadora para o desenvolvimento desta Tese. Em 2015, no início do processo de doutorado, ela foi estruturada de outra forma. O projeto submetido para o processo seletivo no Doutorado em Ambiente e Sociedade tinha como um dos objetivos “*entender se existem e quais são os fatores condicionantes para casos mais consolidados de cogestão efetiva em Resex costeiras e marinhas*”. Ao final do primeiro ano, o mesmo objetivo se transformou em “*entender quais foram os fatores fundamentais para casos mais consolidados de cogestão em Resex costeiras e marinhas*”. A contínua interpretação dos fenômenos, aspecto fundamental para esta Tese, reconfigurou finalmente a pergunta, para a que se apresenta. Ao longo da pesquisa, foi possível observar que não existem fatores condicionantes ou fundamentais, mas existem fatores explicativos. Listas prescritivas e receitas de pré-condições para uma suposta cogestão efetiva são fartas na literatura, assim como a definição de casos de sucesso e suas lições. Já havia uma noção crítica de evitar a busca de ‘casos de Resex bem-sucedidos’. Ainda assim, optar por casos mais consolidados ou explicar uma cogestão dita efetiva tampouco representava o que se via em campo ou depois da primeira entrevista com uma gestora do ICMBio relatando o nível de complexidade na Resex em que ela atuava.

Essa digressão é fundamental para compreender outra conclusão desta Tese. Não é possível prescrever condições para uma efetiva cogestão nas Resex marinhas do Brasil. Primeiro, a própria noção de efetividade varia de acordo com os interesses do avaliador, de acordo com suas visões de mundo ou sua área de atuação. Segundo, é possível identificar avanços contexto-específicos - a despeito de focar apenas nos desafios que são inúmeros. Os avanços estavam em situações onde havia engajamento comunitário e mais qualidade da participação local nos processos de governança. Uma contribuição desse outro olhar aprofunda outras dimensões: a explicativa e a processual. Por que os avanços aconteceram? Quando e onde eles ocorreram? A análise de dois casos com realidades muito diferentes trouxe dois grupos de fatores emergentes, que explicaram os avanços de cogestão em espaços formais e não formais (**artigo 3**): fatores catalisadores (discriminados em *crises e ameaças, identidade*

política e parcerias emancipatórias) e fatores estruturais (*condições materiais e cidadania*). Analisar a existência desses fatores em um contexto histórico pode ser importante para compreender avanços em outras Resex. Análises de cogestão restritas a um recorte temporal pontual são no mínimo limitadas. Olhar para a trajetória de governança, pode ser um trabalho árduo, de intensa coleta e triangulação de dados, mas considerar que os processos são dinâmicos e contextualizá-los é mais robusto.

As Resex Prainha do Canto Verde e São João da Ponta são casos muito diferentes. Se propuséssemos preencher um *checklist* com o que a literatura vem definindo como fatores condicionantes da cogestão, certamente marcaríamos alguns deles e outros não para cada uma das Resex, dependendo do recorte temporal, da análise do contexto, e da definição escolhida para os conceitos polissêmicos que tangenciam o tema. No entanto, em ambas as Resex, existem avanços mostrando maior apropriação das lideranças comunitárias sobre a governança, ou a existência de maior número de fatores explicando esse engajamento.

A Prainha do Canto Verde apresenta muitos avanços em espaços formais e não formais. Sua integração mais rápida aos novos arranjos formais que se fizeram presentes com a criação da Resex advém de uma trajetória de resistência que começou em 1979, quando o modelo de Resex nem havia sido formalizado nos seringais amazônicos. O movimento social da Prainha se estruturou ao longo dos 30 anos anteriores à própria criação da Resex. Ainda assim, os ciclos de sua trajetória mostram avanços e recuos, influenciados por diversos vetores. Um deles é a capacidade do Estado em finalizar um processo de regularização fundiária que se arrasta por esses mesmos 30 anos. Esse instrumento é o gargalo emergencial da governança na Resex Prainha do Canto Verde, e deve ser prioritário para analisar avanços futuros e barrar a ameaça mais atual que a comunidade vivencia.

O fortalecimento de lideranças para a cogestão vem sendo observado em São João Ponta mais recentemente. De forma ambivalente, as políticas públicas e programas que atingem os extrativistas via Resex vêm possibilitando maior qualidade de vida e mais espaço para o exercício de cidadania. Ao mesmo tempo, a forma com que chegaram no território reforçou alguns hábitos e padrões clientelistas ou paternalistas que já operavam historicamente. A possibilidade de que os parceiros externos, de agora e do futuro, sigam uma ideologia emancipatória pode ser determinante para transformar, estruturar e catalisar os processos de cogestão na Resex.

Portanto, diagnosticar a existência de lideranças capacitadas, coesão social, mecanismos de sanção claros e eficazes, entre tantos outros indicadores de uma ‘boa cogestão’ pode trazer

compreensões limitadas ou não ser suficiente para análises prospectivas. Explicar o que promove avanços nesses indicadores é mais recomendado para uma avaliação complexificada e para pensar caminhos mais inclusivos ou superar armadilhas institucionais.

3) Como os processos de cogestão têm ocorrido nas diversas Resex Costeiras e Marinhas do Brasil?

Embora essa pergunta seja mais geral e tenha sido a primeira apresentada ao(a) leitor(a) na seção introdutória deste trabalho, ela só pôde ser respondida ao final, a partir da compreensão e da análise de todos os dados, de observar processos e de sistematizar as narrativas das 107 pessoas que participaram formalmente desta pesquisa. Com essa compreensão, concluo que os processos de cogestão e seus avanços ocorrem necessariamente a partir da interação entre arranjos formais e informais, ou da interação das instituições burocráticas com aquelas socialmente construídas por meio da Bricolagem Institucional (**artigo 4**).

Isso implica a necessidade de considerar as dimensões material e social para o melhor funcionamento das instituições e de realmente incorporar a dimensão relacional que orientam conjuntamente a prática da governança nas Resex. No nível local, temos a sobreposição entre múltiplos domínios institucionais, categorias e definições locais pautadas em uma teia de reciprocidades sociais e subjetividades, com valores materiais e simbólicos sem fronteiras muito claras. A Bricolagem Institucional permite essa reflexão, e mostra que, quando instituições burocráticas são inseridas em instituições consuetudinárias, pode ocorrer uma integração, uma adaptação ou a própria rejeição das primeiras. Ou seja, há ajustes institucionais que são influenciados pelas dinâmicas de poder estabelecidas, de acordo com as práticas de uso dos recursos, tabus, relações de parentesco, relações de gênero, identidade, cultura e religião. Alguns exemplos da recombinação de instituições foram apresentados para embasar esse argumento.

Com a figura 11, procurei sintetizar os resultados desta Tese e reiterar que os avanços em processos de cogestão em Resex envolvem uma análise de governança complexa, que inclui em seu desenho institucional processos que ocorrem em espaços formais e não formais. Inclui, ainda, uma análise mais refinada dos processos sociais, normalmente construídos a partir da Bricolagem.

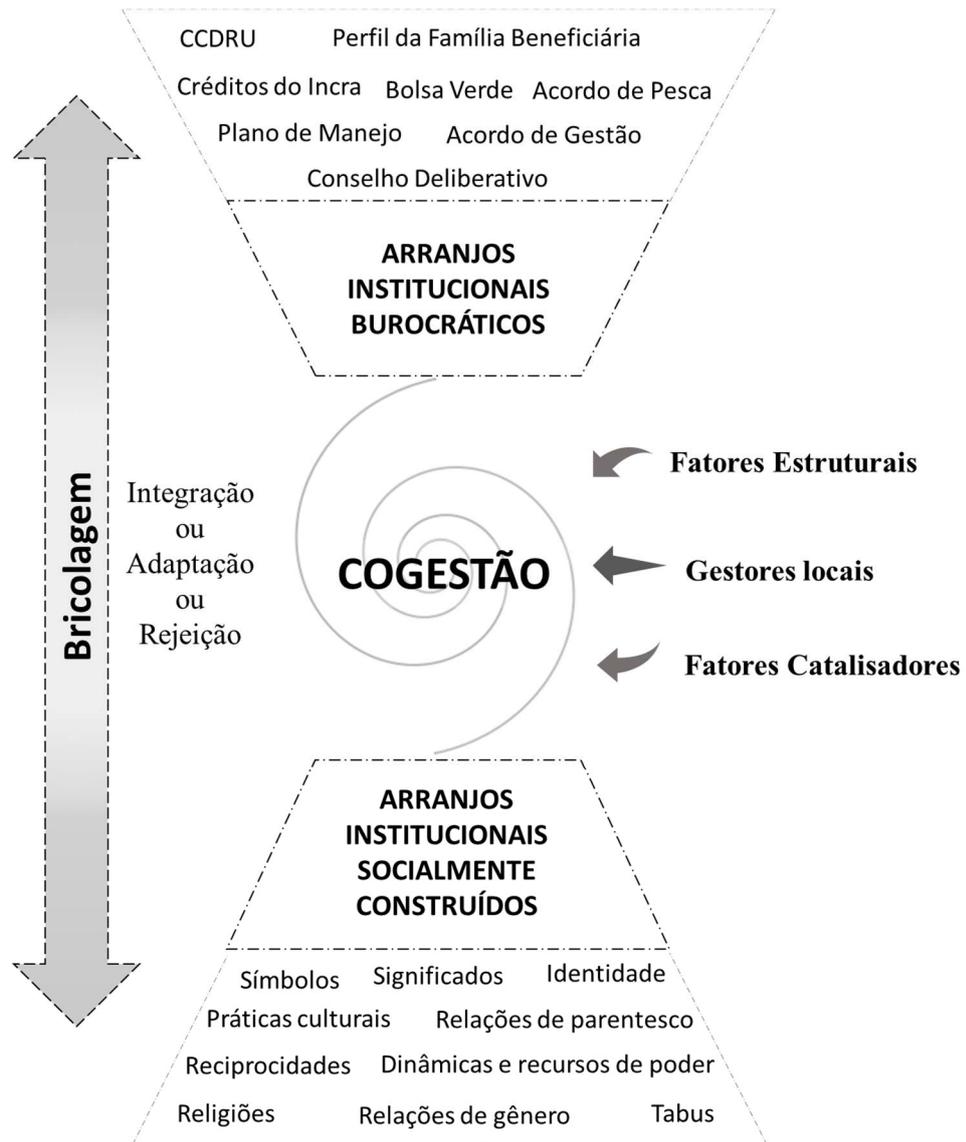


Figura 11. A governança das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil a partir da Bricolagem Institucional. Os processos e avanços de cogestão, envolvem a interação entre estrutura e agência, e a integração, adaptação ou rejeição das instituições burocráticas com aquelas socialmente construídas. *Fatores estruturais* como o nível de cidadania e desigualdade social, *fatores catalisadores*, como a existência de parceiros emancipatórios, identidade política, crises e ameaças, e a discricionariedade e habilidades dos gestores públicos influenciam diretamente para avanços no compartilhamento da gestão e no engajamento mais substancial das populações tradicionais nas tomadas de decisão.

Na conjuntura política brasileira em que esta Tese é finalizada, em 2019, as áreas protegidas estão sendo alvo de inúmeros ataques. Entre golpes e desmontes, as Reservas Extrativistas ainda representam um modelo inovador de governança ambiental e territorial, que pode resistir e se moldar a partir das múltiplas realidades em que são implementadas. Muitas populações tradicionais costeiras almejam a criação de Resex em seus territórios. Essas

comunidades não são entidades homogêneas, são grupos sociais que ora disputam, cooperam, e ora negociam seus pleitos a partir de demandas mais amplas, seja para se proteger de ameaças externas, seja para lutar contra um poder hegemônico, seja para crescer economicamente ou para sobreviver. Assim, as Resex também precisam ser entendidas como instituições polivalentes.

As transformações nos arranjos institucionais formais de uma Reserva Extrativista desde o que concebia o Movimento Seringueiro na década de 1980 foram inúmeras, e alguns autores podem analisá-las como um caminho de maior tutela do Estado e uma perda de autonomia das populações extrativistas. De qualquer maneira, não é possível perder de vista que as batalhas para instituições mais robustas e flexíveis ocorrem em todos os espaços, na construção de uma nova instrução normativa nos gabinetes superiores do ICMBio, entre técnicos que possuem visões de mundo e de conservação ambiental distintas, no estabelecimento de parcerias externas que trazem propostas de novos arranjos de governança, ou ainda, com gestores locais que propõem soluções criativas para dramas estruturais, organizacionais e do cotidiano local.

Finalmente, utilizar a Teoria Fundamentada para orientar o caminho metodológico de pesquisas, com propósitos similares a esta, pode trazer vantagens. Primeiro porque permite ao(à) pesquisador(a) interpretar um fenômeno ou observar uma realidade complexa de maneira descortinada, sem a exigência de buscar determinados padrões ou fazer diagnósticos a partir de categorias pré-estabelecidas em *frameworks*, viesados por uma única teoria explicativa para testar uma hipótese. É importante pontuar que esse caminho também gera angústia, porque envolve um processo de idas e vindas, de voltar constantemente aos dados, de ressignificar compreensões prévias que se tornam insuficientes, ou que precisam ser melhor contextualizadas nas entrevistas seguintes. Ao final da análise, pode ser necessário se amparar em teorias até então desconhecidas, ou mesmo criar novas. Isso exige que os dados sejam decantados e depois revoltos, o que leva tempo, algo que obviamente muitas pesquisas não têm. De qualquer maneira, concluo que a escolha metodológica pela Teoria Fundamentada também foi acertada, pois permitiu que a análise emergente da prática trouxesse reflexões inéditas e um aporte teórico, tanto para a governança de áreas protegidas em geral, quanto para modelos de cogestão e participação social qualificada.

A necessidade de incorporar uma perspectiva processual em análises de governança permite complexificar a avaliação de forma conjuntural (das relações sociais, econômicas e políticas) e temporal. Espero que isso contribua para que os campos teóricos da cogestão,

cogestão adaptativa e/ou da governança de sistemas socioecológicos incorporem substancialmente um olhar crítico sobre a complexidade e não linearidade desses sistemas. Os recortes analíticos pontuais de muitas pesquisas, baseados na presença e ausência de fatores de ‘sucesso’, não permitem capturar processos dinâmicos de maneira robusta. Ao contrário de diagnosticar, explorar a dimensão explicativa pode ser mais significativo, tanto para novos avanços teóricos, quanto práticos, na governança de áreas protegidas envolvendo populações locais ou tradicionais, no Brasil e em outros países. Os fatores emergentes que explicam avanços de cogestão nesta Tese poderão ser considerados em novos casos de estudo, tanto aqueles fatores que catalisam os processos, ou seja, que explicam o engajamento comunitário no longo prazo, quanto aqueles estruturais, que garantem condições materiais e de cidadania, diminuindo, em alguma medida, as assimetrias de poder sempre presentes em processos participativos.

Ademais, o conceito de Bricolagem Institucional, que ainda é incipiente na discussão sobre governança de áreas protegidas, representa um aporte teórico significativo para explicar os processos de governança na prática, e para reconciliar a incompatibilidade muitas vezes estrutural entre as regras consuetudinárias locais (ou arranjos institucionais socialmente construídos) e as legislações estabelecidas pelo Estado (ou arranjos institucionais burocráticos), na maioria dos casos pouco adaptativas. Novas pesquisas, demonstrando esse mesmo fenômeno em outras realidades, podem naturalizar os processos de negociação inerentes à governança ambiental e diminuir, ou problematizar, a ordem legalista que paira sobre a gestão tecnocrática do Estado.

Analisar os processos de cogestão e compreender como a governança ocorria na prática a partir das lentes da Bricolagem não foi o objetivo inicial desta pesquisa. Ela não orientou os instrumentos de coleta de dados, nem meu olhar foi direcionado para buscar em campo as estratégias híbridas ou os tipos de bricolagem institucional. O fato de essa teoria amparar ou explicar os fenômenos emergentes que se observava pode oferecer uma robustez ainda maior para que futuras investigações aprimorem sua aplicação. Pode, ainda, contribuir como uma ferramenta teórico-metodológica para a governança na prática, e idealmente, fortalecer o paradigma de gestão e conservação ambiental que segue em disputa no contexto brasileiro e internacional. Os dados desta Tese corroboram a urgência de que o paradigma de complexidade, que incorpore definitivamente a multidisciplinariedade inerente ao entendimento da relação sociedade e natureza impere na governança ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIRACHED, CF de A. et al. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um Guia para Gestores e Conselheiros**. ICMBio. 2014.
- ADAMS, William M.; HULTON, Jon. People, parks and poverty: political ecology and biodiversity conservation. **Conservation and Society**, v. 5, n. 2, p. 147, 2007.
- AGRAWAL, Arun. Common resources and institutional sustainability. In: Ostrom et al. **The Drama of the Commons**. National Academy Press. 2002.
- ALDRICH, Howard; HERKER, Diane. Boundary spanning roles and organization structure. **Academy of management review**, v. 2, n. 2, p. 217-230, 1977.
- ALEGRETTI, Mary. H. Reservas Extrativistas: Parâmetros para uma política de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. In: ANDERSON et al.(eds). **O destino da floresta: Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia**. Instituto de Estudos Amzônicos e Fundação Konrad Adenauer. 1994.
- ALLEGRETTI, Mary. H. **A construção social de políticas ambientais Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. 2002.
- ALLEGRETTI, Mary H. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 18, 2008.
- ALLEN, Lawrence et al. Expanding Staff Voice in Protected Area Management Effectiveness Assessments within Kenya's Maasai Mara National Reserve. **Environmental management**, v. 63, n. 1, p. 46-59, 2019.
- ALMEIDA, Mauro W.B. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2004.
- ALMEIDA, Mauro. W.B.; PANTOJA, Mariana C. Justiça local nas Reservas Extrativistas. **Raízes**, Campina Grande, 23 (1 e 2), 27–41. 2004.
- ALMEIDA, Mauro W. B; ALLEGRETTI, Mary Helena; POSTIGO, Augusto. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, 2018.
- ALVES, Elio de Jesus Pantoja. Mudanças e continuidades do aviamento na pesca artesanal. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, v. 1, n. 2, p. 65-76, 2006.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ANSETT, Sean. Boundary spanner: The gatekeeper of innovation in partnerships. In: **Accountability Forum**. 2005. p. 36-44.
- APOLONI, Renata. C. et. al. Percurso de implementação de uma política socioambiental no Brasil: Programa de Apoio à Conservação Ambiental, Bolsa Verde. In: **XIX Congresso**

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito. 2014.

- ARAÚJO, Luciana Gomes et al. Struggles for inclusive development in small-scale fisheries in Paraty, Southeastern Coast of Brazil. **Ocean & coastal management**, v. 150, p. 24-34, 2017.
- ARMITAGE, Derek; BERKES, Fikret; DOUBLEDAY, Nancy (Ed.). **Adaptive co-management: collaboration, learning, and multi-level governance**. UBC Press, 2007.
- ARRUDA, Rinaldo. Populações Tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, (5) 79-92. 1999.
- ATKINSON, Robert. **The life story interview**. Sage, 1998.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 50, p. 25-46, 2000.
- BAIRD, Julia et al. Emergence of Collaborative Environmental Governance: What are the Causal Mechanisms? **Environmental management**, v. 63, n. 1, p. 16-31, 2019.
- BATISTA, Iane Maria da Silva. Participação, organização social e desenvolvimento sustentável no contexto da Resex Mãe Grande de Curuçá. 2010. 199 f. Tese de Doutorado. **Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento**. Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos-NAEA, Belém. 2010.
- BÉNÉ, Christophe; NEILAND, Arthur E. From participation to governance. A critical review of governance, co-management and participation in natural resources management. **Policy, Economics and Social Science Discussion Paper Series**, v. 74, 2006.
- BENNETT, Abigail et al. Embracing conceptual diversity to integrate power and institutional analysis: Introducing a relational typology. **International Journal of the Commons**, v. 12, n. 2, p. 330-357, 2018.
- BENNETT, Nathan James; DEARDEN, Philip. From measuring outcomes to providing inputs: Governance, management, and local development for more effective marine protected areas. **Marine Policy**, v. 50, p. 96-110, 2014.
- BERKES, Fikret. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. **Journal of environmental management**, v. 90, n. 5, p. 1692-1702, 2009.
- BERNARD, H. Russell. **Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches**. Fourth Edition. Altamira Press. 2006.
- BOCKSTAEL, Erika et al. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. **Environmental science & policy**, v. 60, p. 1-10, 2016.
- BOCKSTAEL, Erika. Critical capacity development: an action research approach in coastal Brazil. **World Development**, v. 94, p. 336-345, 2017.

- BOOTH, Annie; HALSETH, Greg. Why the public thinks natural resources public participation processes fail: A case study of British Columbia communities. **Land use policy**, v. 28, n. 4, p. 898-906, 2011.
- BURKE, Brian J. Transforming power in Amazonian extractivism: historical exploitation, contemporary "fair trade", and new possibilities for indigenous cooperatives and conservation. **Journal of Political Ecology**, v. 19, n. 1, p. 114-126, 2012.
- BRABO, Marcos Ferreira et al. A cadeia produtiva da aquicultura no nordeste paraense, Amazônia, Brasil. **Informações Econômicas**, SP, v. 46, n. 4, jul./ago. 2016.
- BRAGA, Ana Cláudia Rocha.; FUTEMMA, Celia R.T.; CASTRO, Fabio de. Políticas Ambientais para Unidades de Conservação no Estado de São Paulo. In: Célia Futemma; Fábio de Castro. (Org.). Governança Ambiental no Brasil: entre o socioambientalismo e a economia verde. 1ed.Jundiaí-SP: PACO, p. 207-235. 2015.
- BRANDÃO, Camila; MALTA, Alexandre; SCHIAVETTI, Alexandre. Temporal assessment of the management effectiveness of reef environments: The role of marine protected areas in Brazil. **Ocean & coastal management**, v. 142, p. 111-121, 2017.
- BRUSNELLO, Leidiane D. Acordo de gestão de reserva extrativista: análise histórica e subsídios ao monitoramento. **Dissertação de Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação**. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. 2015.
- BRYANT, Antony; CHARMAZ, Kathy (Ed.). **The Sage handbook of grounded theory**. Sage, 2007.
- CARDOZO, Leriane Silva et al. Discussões do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, Bahia, Brasil: da gestão pesqueira à ambiental. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 4, p. 463-475, 2012.
- CARLSSON, Lars; BERKES, Fikret. Co-management: concepts and methodological implications. **Journal of environmental management**, v. 75, n. 1, p. 65-76, 2005.
- CARNEIRO DA CUNHA, Manuela; ALMEIDA, Mauro, W.B. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Cultura com aspas**. Cosac Naif. 2009.
- CASSIANI, Silvia Helena De Bortoli; CALIRI, Maria Helena Larcher; PELÁ, Nilza Teresa Rotter. Grounded theory as an approach of interpretative research. **Revista latino-americana de enfermagem**, v. 4, n. 3, p. 75-88, 1996.
- CASTRO, Fábio de. Multi-Scale Environmental Citizenship. In LATTA, Alex; WITTMAN, Hannah (Ed.). **Environment and citizenship in Latin America: natures, subjects and struggles**. Berghahn Books, v. 101, p. 39-58, 2012.
- CASTRO, Fábio de. Environmental Policies in the Lula Era: Accomplishments and Contradictions. In F. Castro, K. Koonings, and M. Wiesebron (eds.). **Brazil under the Workers' Party: Continuity and Change from Lula to Dilma**. London: Palgrave Macmillan. 2014.

- CASTRO, Fabio de; FUTEMMA, Celia R. T. (orgs). **Governança Ambiental no Brasil. Entre o Socioambientalismo e a Economia Verde**. Jundiaí, Paco Editorial: 2015.
- CHAMY, P. Reservas Extrativistas Marinhas: um estudo sobre territorialidade marítima e Sustentabilidade. **Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais**. Universidade de São Paulo. 2005.
- CHARMAZ, Kathy. **Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Through Qualitative Analysis**. 2006. Sage Publications.
- CHARMAZ, Kathy. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Bookman Editora, 2009.
- CHUENPAGDEE, Ratana; JENTOFT, Svein. Step zero for fisheries co-management: what precedes implementation. **Marine policy**, v. 31, n. 6, p. 657-668, 2007.
- CHUENPAGDEE, Ratana; SONG, Andrew M. Institutional thinking in fisheries governance: broadening perspectives. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 4, n. 3, p. 309-315, 2012.
- CHUENPAGDEE, Ratana et al. Marine protected areas: Re-thinking their inception. **Marine Policy**, v. 39, p. 234-240, 2013.
- CLEAVER, Frances. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. **Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association**, v. 11, n. 4, p. 597-612, 1999.
- CLEAVER, Frances. Reinventing institutions: Bricolage and the social embeddedness of natural resource management. **The European journal of development research**, v. 14, n. 2, p. 11-30, 2002.
- CLEAVER, Frances. **Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management**. Routledge, 2012.
- CLEAVER, Frances; DE KONING, Jessica. Furthering critical institutionalism. **International Journal of the Commons**, v. 9, n. 1, p. 1-18, 2015.
- CLEAVER, Frances; WHALEY, Luke. Understanding process, power, and meaning in adaptive governance: a critical institutional reading. **Ecology and Society**, v. 23, n. 2, 2018.
- CONFREM. Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas. Disponível em <http://confrem.wordpress.com/>. Acesso em 05/09/2015.
- CONLEY, Alexander; MOOTE, Margaret A. Evaluating collaborative natural resource management. **Society & Natural Resources**, v. 16, n. 5, p. 371-386, 2003.
- CONTENTE, Ariadne da Costa Peres. Bragança: um breve olhar sobre a reserva extrativista marinha caeté-taperaçu. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 5, n. 3, p. 682-706, 2013.
- CORMIER-SALEM, Marie-Christine. Participatory governance of Marine Protected Areas: a political challenge, an ethical imperative, different trajectory. Senegal case

- studies. **SAPIENS. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society**, n. 7.2, 2014.
- CUNHA, Cláudia Conceição. **Reservas extrativistas: institucionalização e implementação no estado brasileiro dos anos 1990**. Tese de Doutorado. UFRJ, 2010.
- CUNHA, Cláudia Conceição; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Reservas extrativistas: limites e contradições de uma territorialidade seringueira. **Theomai**, n. 20, p. 169-185, 2009.
- CUNHA, Cláudia Conceição; LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Estado educador: uma nova pedagogia da hegemonia nas Reservas Extrativistas. **Revista. Katálysis**. 15 (1), 52-61. 2012.
- CUNHA, Lúcia Helena Oliveira. Reservas Extrativistas: Uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade. In: **Encontro dos Povos do Vale do Ribeira**, São Paulo. 2001.
- CURI, M.V. O Direito consuetudinário dos povos indígenas e o pluralismo jurídico. **Espaço Ameríndio**, 6 (2), 230-247. 2012.
- CURNIN, Steven; OWEN, Christine. Spanning organizational boundaries in emergency management. **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 5, p. 259-270, 2014.
- DAGNINO, Evelina (org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, 1994.
- DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- DODSON, Giles. Co-governance and local empowerment? Conservation partnership frameworks and marine protection at Mimiwhangata, New Zealand. **Society & Natural Resources**, v. 27, n. 5, p. 521-539, 2014.
- EDGAR, Graham J. et al. Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features. **Nature**, v. 506, n. 7487, p. 216, 2014.
- EVANS, Louisa; CHERRETT, Nia; PEMSL, Diemuth. Assessing the impact of fisheries co-management interventions in developing countries: A meta-analysis. **Journal of environmental management**, v. 92, n. 8, p. 1938-1949, 2011.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U.C. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre processos participativos. In: Pires, R.R.C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento**. v.7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Artmed, 3. Ed. 405p. 2009.
- FOLKE, Carl et al. Adaptive governance of social-ecological systems. **Annu. Rev. Environ. Resour.**, v. 30, p. 441-473, 2005.
- FONSECA, Igor Ferraz. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: Pires, R.R.C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no**

- Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento.** v.7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, p. 159-170. 2011.
- FUNDER, Mikkel; MARANI, Martin. Local bureaucrats as bricoleurs. The everyday implementation practices of county environment officers in rural Kenya. **International Journal of the Commons**, v. 9, n. 1, p. 87-106, 2015.
- FUTEMMA, Celia et al. The emergence and outcomes of collective action: An institutional and ecosystem approach. **Society & Natural Resources**, v. 15, n. 6, p. 503-522, 2002.
- FUTEMMA, Célia; MUNARI, Lúcia Chamlian; ADAMS, Cristina. The Afro-Brazilian Collective Land: Analyzing Institutional Changes in the Past Two Hundred Years. **Latin American Research Review**, p. 26-48, 2015.
- GALDINO, José Wilson. **Educação e movimentos sociais na pesca artesanal.** 2014. UFC.
- GEBARA, Maria Fernanda. Understanding institutional bricolage: What drives behavior change towards sustainable land use in the Eastern Amazon? **International Journal of the Commons**, v. 13, n. 1, 2019.
- GEOBRASIL. **Relatório Perspectivas do Meio Ambiente para o Brasil - O ambiente marinho costeiro do Brasil: vetores de pressão, situação, impactos e respostas.** 2002. Brasília: IEAPM. 2002.
- GERHARDINGER, Leopoldo C. et al. Marine protected dramas: the flaws of the Brazilian national system of marine protected areas. **Environmental management**, v. 47, n. 4, p. 630-643, 2011.
- GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; de CASTRO, Fabio; SEIXAS, Cristiana Simão. Scaling-up small-scale fisheries governability through marine protected areas in southern Brazil. In: **Interactive Governance for Small-Scale Fisheries.** Springer, p. 339-357. 2015.
- GERHARDINGER, Leopoldo C. et al. Healing Brazil's Blue Amazon: The role of knowledge networks in nurturing cross-scale transformations at the frontlines of ocean sustainability. **Frontiers in Marine Science**, v. 4, p. 395, 2018.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos de Pesquisa Social.** Atlas, 6ed. 2006.
- GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research: Aldine Transaction. **London and New York**, 1967.
- GLASER, Marion; OLIVEIRA, Rosete da Silva. Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities? In: **Natural Resources Forum.** Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd., p. 224-233. 2004.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Novas teorias dos movimentos sociais.** Loyola, 2008.
- GOMES, M. E.A.C; FELIPPE, L.D. Tutela Jurídica sobre as Reservas Extrativistas. In: In: ANDERSON et al.(eds). **O destino da floresta: Reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia.** Instituto de Estudos Amazônicos e Fundação Konrad Adenauer. 1994.

- GRAY, Noella J. The role of boundary organizations in co-management: examining the politics of knowledge integration in a marine protected area in Belize. **International Journal of the Commons**, v. 10, n. 2, p. 1013-1034, 2016.
- GUPTA, Joyeeta; POUW, Nicky RM; ROS-TONEN, Mirjam AF. Towards an elaborated theory of inclusive development. **The European Journal of Development Research**, v. 27, n. 4, p. 541-559, 2015.
- GURNEY, G. G. et al. Participation in devolved commons management: Multiscale socioeconomic factors related to individuals' participation in community-based management of marine protected areas in Indonesia. **Environmental science & policy**, v. 61, p. 212-220, 2016.
- HAAMBIYA, Lloyd et al. Towards effective stakeholder participation in co-management through fisheries management clinics. **International Journal of Fisheries and Aquatic Studies**. 2(6): 248-254 2015.
- HAAPALA, Juho et al. Facilitating bricolage through more organic institutional designs? The case of water users' associations in rural Nepal. **International Journal of the Commons**, v. 10, n. 2, p. 1172-1201, 2016.
- HAESBERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um Debate. **GEOgraphia**, n.17. 2007.
- HALL, Kurt et al. Capturing critical institutionalism: A synthesis of key themes and debates. **The European Journal of Development Research**, v. 26, n. 1, p. 71-86, 2014.
- HEATH, Helen; COWLEY, Sarah. Developing a grounded theory approach: a comparison of Glaser and Strauss. **International journal of nursing studies**, v. 41, n. 2, p. 141-150, 2004.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles. Relocating participation within a radical politics of development. **Development and change**, v. 36, n. 2, p. 237-262, 2005.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. **Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, v. 2, p. 485-506, 2007.
- HOVARDAS, Tasos; POIRAZIDIS, Kostas. Environmental policy beliefs of stakeholders in protected area management. **Environmental Management**, v. 39, n. 4, p. 515-525, 2007.
- IBGE. **Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil**. 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>. Acesso em 04/01/17.
- IBGE. **Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2018. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 13/03/2019.
- ICMBIO. **Projeto Capacitação de Jovens**. Orientações Projeto Piloto. 2013.
- ICMBio. **Atlas dos Manguezais do Brasil**. 2018. Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/manguezais/atlas_dos_manguezais_do_brasil.pdf. Acesso em 02/02/2019.

- JEMISON, David B. The importance of boundary spanning roles in strategic decision-making [I]. **Journal of Management Studies**, v. 21, n. 2, p. 131-152, 1984.
- JENTOFT, Svein. Co-management: The way forward. In: Wilson, D.C. Nielsen, J. R. Degnbol, P. **The fisheries co-management Experience: Accomplishments, Challenges and Prospects**. Springer. pp 1-14. 2003.
- JENTOFT, Svein; VAN SON, Thijs C.; BJØRKAN, Maiken. Marine protected areas: a governance system analysis. **Human Ecology**, v. 35, n. 5, p. 611-622, 2007.
- JENTOFT, Svein; CHUENPAGDEE, Ratana. Fisheries and coastal governance as a wicked problem. **Marine Policy**, v. 33, n. 4, p. 553-560, 2009.
- KINOUCI, M. R. Plano de Manejo: Fundamentos para mudança. In: Bensusan, N.; Prates, A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. IEB Mil Folhas. 221-249. 2015.
- KONING, Jessica; CLEAVER, Frances. Institutional bricolage in community forestry: An agenda for future research. In: **Forest-people interfaces**. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2012. p. 277-290.
- LANE, Marcus B. Affirming new directions in planning theory: comanagement of protected areas. **Society & Natural Resources**, v. 14, n. 8, p. 657-671, 2001.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, R.R.C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. v.7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, p.33-43. 2011.
- LEMONS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental governance. **Annu. Rev. Environ. Resour.**, v. 31, p. 297-325, 2006.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Pensamento Selvagem**. Papyrus Editora, 8ªed. 2008.
- LIMA, Maria do Céu. Pescadoras e pescadores artesanais do Ceará: modo de vida, confrontos e horizontes. **Mercator**, 5(10), 39-a. 2006.
- LIMA, Maria do Céu. Reservas Extrativistas na zona costeira do Ceará: conflitos, lutas e direito ao território. **Espaços, Natureza e Resistências Camponesas no Nordeste**. Fortaleza: Edições UFC. 2014.
- LIMA, Márcia Ribeiro. Memorial de Canto Verde: saber de vida e luta do povo do mar. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. 2017.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russell Sage Foundation, 2010.
- LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**. Universidade de Brasília. 2002.
- LUND, Christian. Twilight institutions: an introduction. **Development and Change**, v. 37, n. 4, p. 673-684, 2006.

- LUSTOSA, Isis Maria; BAINES, Stephen Grant. Turismo, carnicultura, usinas eólicas, e outros projetos em territórios indígenas: A luta dos povos indígenas no litoral do Ceará para a demarcação de suas terras. **RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP**, 10(2). 2017.
- MACEDO, Heitor. Mesmo lugar, diferentes olhares: governança de áreas marinhas protegidas de uso sustentável na perspectiva de pescadores artesanais, operadores de turismo e gestores. **Tese de Doutorado**. UFPR. 2018
- MACHNIK, Lisa K. et al. Planning for workforce succession among National Park Service advanced-level natural resource program managers: a gap analysis. **Society & Natural Resources**, v. 21, n. 1, p. 50-62, 2007.
- MARTÍNEZ, Maria Luiza et al. The coasts of our world: Ecological, economic and social importance. **Ecological economics**, v. 63, n. 2-3, p. 254-272, 2007.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica**. São Paulo: Atlas, 2009.
- MCCONNEY, Patrick; POMEROY, Robert; MAHON, Robin. **Guidelines for coastal resource co-management in the Caribbean: communicating the concepts and conditions that favour success**. Barbados, 2003.
- MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas No Brasil. **Ambiente & Sociedade**, 9 (1) 41-64. 2006.
- MILANO, Yanne de Matos R. As implicações do Contrato de Concessão do Direito Real de Uso para Gestão de uma reserva extrativista Marinha. **Revista de Direito dos Monitores da UFF**. (11). 2011.
- MOREIRA, André de Castro. **Reserva extrativista do bairro Mandira: A viabilidade de uma incerteza**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.
- MOURA, Rodrigo Leão et al. Challenges and prospects of fisheries co-management under a marine extractive reserve framework in Northeastern Brazil. **Coastal Management**, v. 37, n. 6, p. 617-632, 2009.
- MURRIETA, J.R.; RUEDA, R.P. **Reservas Extrativistas**. UICN. 1995.
- MUTANGA, Chiedza Ngonidzashe et al. Towards harmonious conservation relationships: A framework for understanding protected area staff-local community relationships in developing countries. **Journal for Nature Conservation**, v. 25, p. 8-16, 2015.
- NASCIMENTO, Thaylana Pires. A participação social nos processos de criação e gestão da Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua – PA, Brasil. Trabalho de conclusão de curso. IFPA. 2017.
- NJAYA, Friday. Governance challenges for the implementation of fisheries co-management: experiences from Malawi. **International Journal of the Commons**, v. 1, n. 1, p. 137-153, 2007.

- NOBRE, Danieli Marinho et al. Governance of the Cassurubá Extractive Reserve, Bahia State, Brazil: An analysis of strengths and weaknesses to inform policy. **Marine Policy**, v. 77, p. 44-55, 2017.
- NOBRE, Danieli Marinho; SCHIAVETTI, Alexandre. Acordos de pesca, governança e conselho deliberativo de reserva extrativista: caso da Resex de Cassurubá, Caravelas, Bahia, Brasil. **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 39, n. 4, p. 445-455, 2018.
- NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: Coelho, V.S.P.; Nobre, M. **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. Editora 34. P.21-41. 2004.
- NORTH, Douglas. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge. 1990.
- NUNAN, Fiona; HARA, Mafaniso; ONYANGO, Paul. Institutions and co-management in East African inland and Malawi fisheries: a critical perspective. **World Development**, v. 70, p. 203-214, 2015.
- NURSEY-BRAY, Melissa. Social contexts and customary fisheries: marine protected areas and indigenous use, Australia. **Environmental management**, v. 47, n. 4, p. 671-683, 2011.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José Gilmar C. et al. Measuring what matters—Identifying indicators of success for Brazilian marine protected areas. **Marine Policy**, v. 74, p. 91-98, 2016.
- OLSSON, Per; FOLKE, Carl; HAHN, Thomas. Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden. **Ecology and Society**, v. 9, n. 4, 2004.
- OSTROM, Elinor. **Governing the commons**. Cambridge university press, 1990.
- OSTROM, Elinor et al. **The drama of the commons**. National Academy Press, 2002.
- OSTROM, Elinor. A diagnostic approach for going beyond panaceas. **Proceedings of the national Academy of sciences**, v. 104, n. 39, p. 15181-15187, 2007.
- OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton university press, 2009.
- OSTROM, Elinor. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.
- PARTELOW, Stefan et al. Mangroves, fishers, and the struggle for adaptive comanagement: applying the social-ecological systems framework to a marine extractive reserve (Resex) in Brazil. **Ecology and Society**, v. 23, n. 3, 2018.
- PASSOS, Patrick Heleno dos Santos. **Manejo do caranguejo-uçá: o método de embalagem para o transporte sustentável**. 1. ed. Belém-PA: Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, v. 1. 48p. 2015a.
- PASSOS, Patrick Heleno dos Santos; et al. A insustentável leveza do ser: a condição humana em debate na cadeia produtiva do caranguejo. In: SOUTO, K.M.B.; LEID, T.B. (orgs) **Saúde e ambiente para as populações do campo, da floresta e das águas**. Ministério da Saúde. 2015b. P.105-125.

- PASSOS, Patrick Heleno dos Santos; RIBEIRO, Suezilde da Conceição Amaral; COSTA, Mário Médice. Extrair e transportar caranguejo-uçá nas Resexs Marinhas paraenses: os saberes locais em foco. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 218, 2016.
- PEARSON, Leonie J.; DARE, Melanie. Framing up the “Stretching” of Co-Management. **Society & Natural Resources**, v. 32, n. 4, p. 363-381, 2019.
- PETERSON, Nicole D. Excluding to include:(Non) participation in Mexican natural resource management. **Agriculture and Human Values**, v. 28, n. 1, p. 99-107, 2011.
- PINKERTON, Evelyn. Introduction: attaining better fisheries management through co-management—prospects, problems, and propositions. **Co-Operative Management of Local Fisheries: New Directions for Improved Management and Community Development**. UBC Press, Vancouver, p. 3-33, 1989.
- PINTO DA SILVA, Patricia. From common property to co-management: lessons from Brazil's first maritime extractive reserve. **Marine Policy**, v. 28, n. 5, p. 419-428, 2004.
- PLUMMER, Ryan; FITZGIBBON, John. Co-management of natural resources: a proposed framework. **Environmental management**, v. 33, n. 6, p. 876-885, 2004.
- POMEROY, Robert S.; KATON, Brenda M.; HARKES, Ingvild. Conditions affecting the success of fisheries co-management: lessons from Asia. **Marine policy**, v. 25, n. 3, p. 197-208, 2001.
- POMEROY, Robert; MCCONNEY, Patrick. Conditions for successful fisheries co-management in the wider Caribbean. **58th Gulf and Caribbean Fisheries Institute**. 2007.
- PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. A Territorialidade Seringueira. Geografia e Movimento Social. **GEOgraphia** – Ano 1 – No2 – 1999.
- PRADO, Deborah Santos, et al. Conselhos Gestores de áreas protegidas no Brasil: reflexões sobre a participação social, desafios e possibilidades. **Anais do VII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – SAPIS e II Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social – ELAPIS**. UFSC. Florianópolis. 25-34. 2015.
- PRADO, Deborah Santos; SEIXAS, Cristiana Simão. Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, 2018.
- PRADO, Marco Aurélio Máximo. Da mobilidade social à constituição da identidade política: reflexões em torno dos aspectos psicossociais das ações coletivas. **Psicologia em revista**, v. 8, n. 11, p. 59-71, 2002.
- PROST, Catherine. Social-ecological Coviability of the Protected Marine Areas in Brazil: Contradictions in the Co-management of Protected Marine Areas of Brazil to Policies for the Coviability of Social and Ecological Systems. In: BARRIERE et al. **Coviability of Social and Ecological Systems: Reconnecting Mankind to the Biosphere in an Era of Global Change**. Springer, Cham, 2019. p. 343-367.
- RAHMAN, Tuihedur et al. A framework for analyzing institutional gaps in natural resource governance. **International Journal of the Commons**, v. 11, n. 2, p. 823-853, 2017.

- RAMALHO, Cristiano Wellington N. Estado, pescadores e desenvolvimento nacional-da reserva naval à aquícola. **RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais-UNICAMP**, v. 8, n. 1, 2014.
- ROCHA, Ligia; PINKERTON, Evelyn. Co-management of clams in Brazil: a framework to advance comparison. **Ecology and Society**, v. 20, n. 1, 2015.
- RODRIGUES, Leonardo Silveira. Promovendo educação ambiental por meio das inteligências múltiplas: o Programa Verde Perto. **Brasília. Anais IV Encontro Nacional da Anppas**, 2008.
- RODRIGUES, Leonardo Silveira. **Projeto capacitação de jovens: Orientações - projeto piloto** / 2013. ICMBio.
- RUFFINO, M. L. **Gestão do Uso dos Recursos Pesqueiros na Amazônia**. Manaus: IBAMA. 120p. 2005.
- RUIZ-PÉREZ, Manuel et al. Conservation and development in Amazonian extractive reserves: The case of Alto Juruá. **AMBIO: A Journal of the Human Environment**, v. 34, n. 3, p. 218-224, 2005.
- SAFFORD, Hugh D. et al. Linking knowledge to action: the role of boundary spanners in translating ecology. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 15, n. 10, p. 560-568, 2017.
- SAKKETA, Tekalign Gutu. Institutional bricolage as a new perspective to analyse institutions of communal irrigation: Implications towards meeting the water needs of the poor communities. **World Development Perspectives**, v. 9, p. 1-11, 2018.
- SANDSTRÖM, Annica; CRONA, Beatrice; BODIN, Örjan. Legitimacy in co-management: The impact of preexisting structures, social networks and governance strategies. **Environmental Policy and Governance**, v. 24, n. 1, p. 60-76, 2014.
- SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: Bensusan, N.; Prates, A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. IEB Mil Folhas. 2015.
- SANTOS, Anna N.; BRANNSTROM, Christian. Livelihood strategies in a marine extractive reserve: Implications for conservation interventions. **Marine Policy**, v. 59, p. 44-52, 2015.
- SANTOS, Cleverson Zapelini; SCHIAVETTI, Alexandre. Assessment of the management in Brazilian marine extractive reserves. **Ocean & coastal management**, v. 93, p. 26-36, 2014.
- SANTOS, Irinéia Maria Franco. Luta e perspectivas da teologia da libertação: O caso da Comunidade São João Batista, Vila Rica, São Paulo: 1980-2000. **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo. 2006.
- SANTOS, Luis Carlos Bastos; SCHMITZ, Herbert. As dificuldades da participação dos usuários na gestão da reserva extrativista marinha de Maracanã, estado do Pará. **Enciclopédia biosfera**, Centro Científico Conhecer, 13 (23). 2016.

- SCHIAVETTI, Alexandre et al. Marine protected areas in Brazil: an ecological approach regarding the large marine ecosystems. **Ocean & Coastal Management**, v. 76, p. 96-104, 2013.
- SCOTT, James C. **Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed**. Yale University Press, 1998.
- SEIXAS, Cristiana Simão. Barriers to local-level ecosystem assessment and participatory management in Brazil. In REID, Walter V. et al. **Bridging Scales and Knowledge Systems: Concepts and Applications in Ecosystem Assessment**. World Resources Institute, Island Press, 2006.
- SEIXAS, Cristiana Simão; DAVY, Brian. Self-organization in integrated conservation and development initiatives. **International Journal of the Commons**, v. 2, n. 1, p. 99-125, 2008.
- SEIXAS, Cristiana Simão; DAVY, Brian; LEPPAN, Wardie. Community-based conservation and development: Lessons learned from the 2004 Equator Prize. **Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement**, v. 28, n. 3-4, p. 523-552, 2009a.
- SEIXAS, Cristiana Simão.; et al. Co-managing commons: advancing aquatic resources management in Brazil. In: LOPES, P.; BEGOSSI, A. (Eds.) **Current trends in human ecology**. Cambridge Scholars Publishing, p. 157-182. 2009b.
- SEIXAS, Cristiana Simão; BERKES, Fikret. Community-based enterprises: The significance of partnerships and institutional linkages. **International Journal of the Commons**, v. 4, n. 1, p. 183-212, 2010.
- SEIXAS, Cristiana Simão. et al. Gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil: elementos para um programa nacional. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 23-44, 2011.
- SEIXAS, Cristiana Simão et al. Collaborative Coastal Management in Brazil: Advancements, Challenges, and Opportunities. In: SALAS, Silvia., CHUENPAGDEE, Ratana. BARRAGAN, Manuel. J. (eds). **Viability and Sustainability of Small-Scale Fisheries in Latin America and the Caribbean**. Springer. 425-251. 2019.
- SIGA BRASIL. Painel Cidadão. Senado Federal. 2018. Disponível em <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em 07/03/18.
- SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, 2018.
- SMITH, Sarah Lindley. Toward inclusive co-management: factors influencing stakeholder participation. **Coastal Management**, v. 40, n. 3, p. 327-337, 2012.
- SOUZA, G.I. People, Parks, and Public Policies in the Twenty-First Century. Human Security and the Political Ecologies of the Brazilian Amazon. Reflections from the Mosaic of

- Protected Areas of the Lower River Negro, Amazonas. **Tese de Doutorado. King's College London.** 2017
- SOUZA, Marcelo Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 353, p. 77-116, 1995.
- SOUZA, Marcelo Lopes. "Território" da divergência (e da confusão) em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: Saquet, M.A.; Sposito, E.S. (orgs). **Territórios e territorialidades. Teorias, processos e conflitos.** 2ª ed. Consequência. 2015.
- SOWMAN, Merle et al. Marine protected area management in South Africa: New policies, old paradigms. **Environmental Management**, v. 47, n. 4, p. 573-583, 2011.
- TEISSERENC, Pierre. Governança territorial em reservas extrativistas. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 11, n. 22, 2015.
- TEIXEIRA, Daniela Rocha. et al. Descrição e análise quantitativa da composição e grau de participação dos atores públicos e privados nos conselhos de unidades de conservação e mosaicos federais segundo o arcabouço legal. **V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2010.
- TRIMBLE, Micaela; DE ARAUJO, Luciana Gomes; SEIXAS, Cristiana Simão. One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. **Ocean & Coastal Management**, v. 92, p. 9-18, 2014.
- TRIMBLE, Micaela; PLUMMER, Ryan. Participatory evaluation for adaptive co-management of social-ecological systems: a transdisciplinary research approach. **Sustainability Science**, v. 14, n. 4, p. 1091-1103, 2019.
- UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: Coelho, V.S.P.; Nobre, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Ed, v. 34, p. 93-106, 2004.
- VAN RIPER, Carena J. et al. Bridging managers' place meanings and environmental governance of the great barrier reef marine park. **Society & natural resources**, v. 29, n. 11, p. 1342-1358, 2016.
- VASCONCELOS, Aloma Tereza. **Gestão pública e participação: uma análise do Conselho Deliberativo da Reserva extrativista Mãe Grande de Curuçá.** 2010. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- VIANNA, Lucila Pinsard; SALES, Renado Rivaben. **Análises e diretrizes para consolidação da Categoria reserva extrativista.** Relatório final. Brasília. 2008.
- VIEIRA, Marina A.R.M.; CASTRO, Fábio de; SHEPARD, Glenn Harvey. Who Sets the Rules? Institutional Misfits and Bricolage in Hunting Management in Brazil. **Human Ecology**, v. 47, n. 3, p. 369-380, 2019.

- VILLAMOR, Grace B. et al. Assessing stakeholders' perceptions and values towards social-ecological systems using participatory methods. **Ecological Processes**, v. 3, n. 1, p. 22, 2014.
- VITULLO, Gabriel E. Saindo do marasmo acadêmico: reflexões sobre cultura política e as teorias da democracia participativa. In: BAQUERO, M. **Desafios da Democratização na América Latina. Debates sobre cultura política**. Editora da Universidade/UFRGS/Centro Universitário LaSalle, p.31-46. 1999.
- VIVACQUA, Melissa; RODRIGUES, Helio de Castro Lima. O Meu Lugar é do Outro: As Vozes dos Invisíveis nos Espaços Formais de Gestão Ambiental Participativa do Território Sul da APA da Baleia Franca. **VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2012.
- VIVACQUA, Melissa; RODRIGUES, Helio de Castro Lima. Reservas Extrativistas Marinhas à luz da representação social de pescadores artesanais do litoral centro-sul de Santa Catarina. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, 2018.
- VOKOU, Despoina et al. Ten years of co-management in Greek protected areas: an evaluation. **Biodiversity and conservation**, v. 23, n. 11, p. 2833-2855, 2014.
- WHALEY, Luke. The critical institutional analysis and development (CIAD) framework. **International Journal of the Commons**, v. 12, n. 2, p. 137-161, 2018.
- WHITE, Dave D.; CORLEY, Elizabeth A.; WHITE, Margaret S. Water managers' perceptions of the science-policy interface in Phoenix, Arizona: Implications for an emerging boundary organization. **Society and Natural Resources**, v. 21, n. 3, p. 230-243, 2008.
- WILLIAMS, Kenrick; TAI, Hsing-Sheng. A multi-tier social-ecological system analysis of protected areas co-management in Belize. **Sustainability**, v. 8, n. 2, p. 104, 2016.
- WILLIAMS, Paul. The competent boundary spanner. **Public administration**, v. 80, n. 1, p. 103-124, 2002.
- WU, Xun et al. **The public policy primer: Managing the policy process**. Routledge, 2017.
- ZIMMERER, Karl S.; GALT, Ryan E.; BUCK, Margaret V. Globalization and multi-spatial trends in the coverage of protected-area conservation (1980–2000). **Ambio: A Journal of the Human Environment**, v. 33, n. 8, p. 520-530, 2004.
- ZONDERVAN, Ruben et al. Ocean Governance in the Anthropocene. **Global Change** 24–27. 2013.

Legislação Federal

BRASIL. Lei nº 9.985 de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. Decreto 98.863, de 23 de janeiro de 1990, cria a Reserva Extrativista do Alto Juruá. 1990.

_____. Decreto nº 4.340 de 2002. Regulamenta artigos da Lei Nº 9.985, de 2000, que dispõe sobre o SNUC, e dá outras providências

_____. Decreto nº 5.758 de 2006 Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.572 de 2011. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde.

_____. Decreto nº 98.897 de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências.

_____. Instrução Normativa do IBAMA nº 02 de 1998. Estabelece e uniformiza o procedimento administrativo acerca do processo de Identificação, Criação e Regularização Fundiária de Unidades de Conservação e revoga a Instrução Normativa IBAMA nº 51 de 1994.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 01 de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias RESEX e RDS.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 02 de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de RESEX e de RDS.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 03 de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de UC Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 29 de 2012. Disciplina as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em UCs de Uso Sustentável federal com populações tradicionais.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 37 de 2013. Disciplina as diretrizes e procedimentos administrativos para elaboração e homologação do Perfil da Família Beneficiária em RESEX, RDS e FLONAS.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 09 de 2014. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UCs Federais.

_____. Instrução Normativa do ICMBio nº 07/2017. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de Planos de Manejo de unidades de conservação da natureza federais.

_____. Portaria do IBAMA nº 118 de 1994. Aprova as Normas Administrativas para Criação, Regularização e Consolidação das Reservas Extrativistas.

_____. Portaria do IBAMA nº 29 de 2002 Estabelece critérios e procedimentos para a regulamentação de Acordos de Pesca em comunidades pesqueiras

_____. Portaria do IBAMA nº 51 de 1994. Aprova o Roteiro para Criação e Legalização das Reservas Extrativistas

_____. Portaria do IBAMA nº 76 de 1999. Revoga a Instrução Normativa nº 2 de 1998, que estabelece e uniformiza procedimentos administrativos acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de UCs.

APÊNDICES

	Reservas Extrativistas	Ano de criação	Estado	Area (ha)	Nº servidores	nº de famílias beneficiárias
1	Pirajubaé	1992	SC	1.712,1	6	96
2	Arraial do Cabo	1997	RJ	51.601,5	4	1600
3	Baia de Iguape	2000	BA	10.082,5	11 ¹	5.000
4	Corumbau	2000	BA	89.596,8	2	850
5	Lagoa do Jequiá	2001	AL	10.203,8	3	1800
6	Soure	2001	PA	27.464	3	1300
7	Chocoaré- Mato Grosso	2002	PA	2.783,16	1	760
8	Maracanã	2002	PA	30.179,2	3	1413
9	Mandira	2002	SP	1.177,8	2	18
10	Mãe Grande de Curuçá	2002	PA	36.678,2	1	6.000
11	São João da Ponta	2002	PA	3.409,44	2	400
12	Batoque	2003	CE	601,4	4	263
13	Cururupu	2004	MA	186.053,87	2	1200
14	Tracuateua	2005	PA	27.864,08	0	2300
15	Gurupi-Piriá	2005	PA	727,9	1	4000
16	Araí Peroba	2005	PA	11.549,7	2	1500 ²
17	Caeté-Taperaçu	2005	PA	42.489,2	2	4500
18	Canavieiras	2006	BA	100.726,4	2	2100
19	Acaú-Goiana	2007	PE/PB	6.676,7	4	1350
20	Cassurubá	2009	BA	100.767,6	3	1600
21	Prainha do Canto Verde	2009	CE	29.804,99	6	389
22	Delta do Parnaíba*	2000	PI/MA	27.021,65	-	-
23	Cuinarana*	2014	PA	11.037	-	-
24	Mestre Lucindo*	2014	PA	21.027,8	-	-
25	Mocapajuba*	2014	PA	26.464,8	-	-
26	Itapetininga*	2018	MA	16.904	-	-
27	Baía do Tubarão*	2018	MA	223.917	-	-
28	Arapiranga Tromai*	2018	MA	186.908,00	-	-
	Total			1.003.450,14	53	38.439

APÊNDICE I

¹ oito dos servidores provenientes da prefeitura do município.

² número subestimado pois a Resex sofreu ampliação territorial.
APÊNDICE II

**Roteiro de Entrevistas para gestores das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas
(servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade)**

Instruções da entrevista: Ler o TCLE junto com o(a) entrevistado(a), explicando possíveis dúvidas.

NOME:	IDADE:	DATA:	HORÁRIO:
FORMAÇÃO ACADÊMICA:			

1) Desde quando você está lotado nessa Resex? Já trabalhou em alguma outra Resex? Qual, quanto tempo?

2) Você fez parte do processo de criação dessa Resex? O que você sabe sobre o seu histórico de criação?

- *Informações importantes: O que favoreceu ou dificultou a criação e implementação da Resex?*

3) Quantos servidores compõem a administração da Resex hoje e em quais funções?

4) Quais são suas responsabilidades como gestor (chefe, analista, etc.) da Resex e quais os tipos de atividade que você desempenha no dia a dia da gestão?

5) Quais são os principais problemas de gestão da Resex?

6) Há conflitos na Resex? Se sim, quais? Como esses conflitos são tratados pela gestão da Resex?

7) Com suas palavras e de acordo com sua percepção prática: Como você define gestão participativa?

Como você define gestão compartilhada?

8) Quais instrumentos têm sido utilizados atualmente na gestão na Resex? (*Ex. Perfil do Beneficiário, Plano de manejo; Acordo de gestão; Bolsa verde; Conselho*).

10) A Resex possui plano de manejo aprovado? Se sim, como foi o processo? Já houve revisão do plano? Se não, em que estágio está a elaboração do plano?

11) A comunidade participou/tem participado da elaboração (ou revisão) do plano de manejo? Como?

12) Quando o conselho foi criado? O conselho já foi renovado? Quando? Qual foi a última vez? Você participou?

14) Como você avalia a atuação dos conselheiros? De que forma participam?

15) Os usuários/comunitários têm responsabilidades na gestão?

Se sim: quais são? Como participam da gestão para cumprir suas responsabilidades?

Se não: como os usuários/comunitários participam da gestão da Resex?

16) Como você avalia hoje a participação de usuários e outros atores na gestão da Resex?

17) O que facilita e o que atrapalha a participação das comunidades nas tomadas de decisão da Resex?

18) Quais projetos, ONGs, Universidades ou outras instituições externas (parceiros) você conhece que já atuaram no território da Resex envolvendo os usuários? (*Importante: Contato ou nomes de pessoas envolvidas com os projetos/instituições mencionados*)

19) Você já participou de algum Ciclo de Capacitação oferecido pelo ICMBio ou outra formação ligada à participação social, facilitação de grupos ou conflitos? Qual(is)? Quando?

20) Você poderia indicar o nome de pelo menos 3 lideranças comunitárias?

21) Se você pudesse indicar 3 resex costeiras/marinhas que estão num momento de gestão participativa um pouco mais consolidada, quais seriam?

Horário de término:

APÊNDICE III

Roteiro de Entrevistas para gestores das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas – FASE II (servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade)

Instruções da entrevista: Ler o TCLE junto com o(a) entrevistado(a), explicando possíveis dúvidas.

NOME:	IDADE:	DATA:	HORÁRIO:
FORMAÇÃO ACADÊMICA:			

- 1) Me conte um pouco sobre sua trajetória no ICMBio. Desde quando você está lotado nessa Resex? Já trabalhou em alguma outra Resex? Qual, quanto tempo?
- 2) Você fez parte do processo de criação dessa Resex? O que você sabe sobre o seu histórico de criação?
- Informações importantes: O que favoreceu ou dificultou a criação e implementação da Resex?
- 3) Quantos servidores compõem a administração da Resex hoje e em quais funções?
- 4) Quais são suas responsabilidades como gestor (chefe, analista, etc.) da Resex e quais os tipos de atividade que você desempenha no dia a dia da gestão?
- 5) Em que ações ou atividades relacionadas à Resex a comunidade participa? Exemplo
- 6) Como você avalia a atuação dos conselheiros? De que forma participam?
- 7) Como você avalia a relação do ICMBio com a comunidade?
- 8) O que facilita a participação das comunidades nas tomadas de decisão da Resex?
- 9) O que atrapalha a participação das comunidades nas tomadas de decisão da Resex? Quais são os problemas e conflitos?

Horário de término:

APÊNDICE IV

Roteiro de Entrevistas para instituições e outros atores-chave das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas

Instruções da entrevista: Ler o TCLE junto com o(a) entrevistado(a), explicando possíveis dúvidas.

NOME:	IDADE:	DATA:	HORÁRIO:
FORMAÇÃO:			

1) Você fez parte do processo de criação dessa Resex? O que você sabe sobre o seu histórico de criação?

- Informações importantes: O que favoreceu ou dificultou a criação e implementação da Resex?

2) Em que organização você já atuou e/ou atua? Essa organização possui ou possuía cadeira no conselho da Resex?

3) Já foi conselheiro(a)? Se sim, de que forma os conselheiros participam? Exemplo. Como você avalia a atuação dos conselheiros?

4) Como você avalia hoje a participação de usuários na gestão da Resex? Exemplo

5) O que facilita e o que atrapalha a participação das comunidades nas tomadas de decisão da Resex? Você poderia dar algum exemplo?

6) Quais são os principais conflitos da Resex?

7) Quais são os principais problemas de gestão da Resex?

8) Você tem alguma outra pessoa para indicar, de outras organizações que atuam no território da Resex (ONG, órgão público, pesquisadores), ou seja, liderança comunitária?

Horário de término:

APÊNDICE V

Roteiro de História de Vida – Lideranças comunitárias das Reservas Extrativistas Marinhas – FASE II

Instruções da entrevista: Ler o TCLE junto com o(a) entrevistado(a), explicando possíveis dúvidas.

NOME:	IDADE:	DATA:	HORÁRIO:
--------------	---------------	--------------	-----------------

Guia para exploração de informações importantes:

- 1) Reconstruir o histórico e a relação do informante com a Resex. Estímulo: A ideia dessa entrevista é que você conte um pouco sobre a sua vida e sua vida aqui na (nome da comunidade) com o máximo de detalhes que você puder. Como você gostaria de começar a contar a história da sua vida? Estímulos intermediário: Quando você percebeu pela primeira vez que você se interessava pelas questões da comunidade? Pensando na sua história de vida, como foi a sua relação com o ICMBio durante a sua história e desde a história da Resex?
- 2) Buscar identificar e detalhar os principais episódios/eventos que são considerados importantes na sua história e na relação com a Resex. Estímulos: Me conta mais sobre isso? Como você se sentiu? Qual foi o desfecho desse evento? Por que você acha que ocorreram esses resultados?
- 3) Explorar os episódios/eventos se há “pontos positivos” dessa interação e porque eles ocorreram. Estímulos: Quem estava presente? Como o processo foi conduzido? Quais foram os resultados?
- 4) Explorar a opinião do informante sobre essa interação, quem influencia o resultado do evento/episódio explorado?

APÊNDICE VI

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: Processos de gestão participativa e seus avanços em Reservas Extrativistas costeiras e marinhas do Brasil

Nome do(s) responsável(is): Deborah Santos Prado

Número do CAAE: 51738715.2.0000.5404

Você está sendo convidado(a) a participar como voluntário(a) de uma pesquisa vinculada à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP - SP). Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com a pesquisadora.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com a pesquisadora. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Se você não quiser participar ou retirar sua autorização, a qualquer momento, não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo.

O objetivo dessa pesquisa é investigar como tem ocorrido a gestão das reservas extrativistas da zona costeira (também conhecidas como Resex) e como as populações locais, de pescadores, extrativistas, assim como os gestores, têm participado da gestão e dos momentos de tomada de decisão sobre as Resex.

Caso você decida aceitar o convite, será convidado(a) a: participar de uma entrevista e responder questões que envolvam a gestão da Resex que você mora ou trabalha, e qual é sua opinião sobre a participação das comunidades nos assuntos relacionados às Resex. Caso seja de seu consentimento eu gostaria de gravar essa entrevista para que eu não perca nenhuma informação. Se você se sentir incomodado(a) com a gravação eu apenas tomarei notas por escrito.

Para seu conhecimento eu não estou vinculada a nenhum órgão do governo, a nenhuma empresa ou organização não governamental (ONG). Os resultados da pesquisa serão divulgados em meio científico, como congressos e revistas especializadas ou folhetos explicativos em linguagem acessível. Ao aceitar participar dessa pesquisa, você contribuirá diretamente para geração de conhecimento científico, que poderá eventualmente subsidiar novas políticas. Além disso, você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado em nenhuma hipótese.

Conforme previsto pelas normas brasileiras de pesquisa com a participação de seres humanos você não receberá nenhum tipo de compensação financeira pela sua participação neste estudo. Não há previsão de danos ou desconfortos decorrentes desta pesquisa, mas em qualquer momento você poderá desistir de participar ou de não responder alguma pergunta que não queira.

Em caso de dúvidas sobre o estudo, você poderá entrar em contato a qualquer momento comigo, Deborah Santos Prado pelo endereço Alameda Itu, 1473, apto 111 – São Paulo (CEP 01421001), pelo meu telefone celular (19) 982916741 (operadora TIM), pelo meu telefone fixo (11) 29850507, ou ainda pelo meu endereço eletrônico: deborah.stprado@yahoo.com.br. Caso você queira entrar em contato com minha supervisora, seu nome é Cristiana Simão Seixas, telefone (19) 3521-5103 e e-mail: cristiana.seixas@gmail.com

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você pode entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UNICAMP das 08:30hs às 13:30hs e das 13:00hs as 17:00hs na Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126; CEP 13083-887 Campinas – SP; telefone (19) 3521-8936; fax (19) 3521-7187; e-mail: cep@fcm.unicamp.br

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar:

Nome do(a) participante: _____

_____ Data: ____/____/____.

(Assinatura do participante ou nome e assinatura do seu responsável LEGAL)

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante.



_____ Data:

(Assinatura do pesquisador)

APÊNDICE VII

Tabela 9. Estágio de implementação de Instrumentos de ordenamento sobre os usos do território por Reserva Extrativista. Dados levantados em entrevistas com gestores no ano de 2016 (n=21).

	Resex Costeiras/Marinhas	Criação	UF	Plano de Manejo	Plano de Utilização	Acordo de Gestão	Acordo de Pesca
1	Acaú-Goiana	2007	PE/PB	Não iniciado	Não	2017*	Não
2	Araí-Peroba	2005	PA	Finalizado, mas deverá ser feito por ampliação da unidade	2005	Não iniciado	Não
3	Arraial do Cabo	1997	RJ	Não iniciado	1999	2019*	2014
4	Baía de Iguape	2000	BA	Em elaboração	Não	Não publicado	Não
5	Batoque	2003	CE	Não iniciado	Não	Não iniciado	Não
6	Caeté-Taperaçu	2005	PA	2012	2005	Não publicado	Não
7	Canavieiras	2006	BA	Em elaboração	Não	2018*	2006
8	Cassurubá	2009	BA	Em elaboração	Não	Em elaboração	2013
9	Chocoaré- Mato Grosso	2002	PA	Não iniciado	2009	2018**a	1999
10	Cururupu	2004	MA	2016*	Não	2014	Não
11	Gurupi-Piriá	2005	PA	Iniciado e interrompido	2005	2018**a	Não
12	Lagoa do Jequiá	2001	AL	Não iniciado	Não	2018*	Não publicado
13	Mãe Grande Curuçá	2002	PA	Não iniciado	2005	2018**a	Não
14	Mandira	2002	SP	2010	incluído no Plano de Manejo	Não iniciado	Não
15	Maracanã	2002	PA	Não iniciado	2005	2018 ^a	Não
16	Pirajubáé	1992	SC	Iniciado e interrompido	1998	Em elaboração	2013
17	Prainha do Canto Verde	2009	CE	Não iniciado	Não	Não publicado	Não
18	Resex Corumbau	2000	BA	Não iniciado	2002	Não iniciado	Não
19	São João da Ponta	2002	PA	Não iniciado	2005	2018**a	Não
20	Soure	2001	PA	2018*	2004	Não publicado	Não
21	Tracuateua	2005	PA	Iniciado e interrompido	2006	2018**a	Não

(*) indica que o dado foi atualizado em 2019 após publicação do artigo 1 e a partir de consulta a documentos oficiais.

Item “não publicado” refere-se a documentos já elaborados, mas não homologados pelo ICMBio em 2016.

^a Portarias publicadas em 2018 com a denominação de “regras comunitárias comuns e específicas para uso e manejo dos recursos naturais e pesqueiros”.

Tabela 10. Estágio de implementação dos Instrumentos de reconhecimento territorial e de beneficiários do território e Instrumentos que se configuram como arenas de discussão e deliberação por Reserva Extrativista. Dados levantados em entrevistas com gestores em 2016 (n=21).

	Resex Costeiras/Marinhas	Criação	UF	Perfil da Família beneficiária	Estimativa do n. de famílias	CCDRU	Conselho Deliberativo Ano de criação	Polos e Comitês Gestores/Núcleos Comunitários
1	Acaú-Goiana	2007	PE/PB	2015	1350	Não	2012	Não possui
2	Araí Peroba	2005	PA	Não Publicado	1500 ^b	2010	2007	?
3	Arraial do Cabo	1997	RJ	Não Publicado	1.600	2010	2010	Não possui
4	Baía de Iguape	2000	BA	2015	5000	Não	2005	± 90 comunidades. 16 núcleos comunitários
5	Batoque	2003	CE	2016	262	Não	2012	Não possui
6	Caeté-Taperaçu	2005	PA	2011	4500	2011	2007	8 polos. 42 comitês
7	Canavieiras	2006	BA	2016*	1264	2015	2009	Não possui
8	Cassurubá	2009	BA	2017*	1600	Não	2013	Comitê de gestão – ICMBio e comunidades
9	Chocoaré- Mato Grosso	2002	PA	2014	760	2010	2007	5 polos, 15 comitês
10	Corumbau	2000	BA	2016	850	2012	2002	8 núcleos comunitários
11	Cururupu	2004	MA	2014	1200	2010	2011	Não possui
12	Gurupi-Piriá	2005	PA	Não Publicado	4000	2010	2008	8 polos. 50 núcleos comunitários
13	Lagoa do Jequiá	2001	AL	2014	1800	Não	2011	Não possui
14	Mãe Grande de Curuçá	2002	PA	-	-	2010	2006	8 polos
15	Mandira	2002	PA	2016	18	2010	2005	Não possui
16	Maracanã	2002	PA	2016	1413	2010	2009	9 polos, 8 Comitês
17	Pirajubaé	1992	SC	2017*	-	2010	2011	Não possui
18	Prainha do Canto Verde	2009	CE	2015	389	Não	2010	Conselhos temáticos dentro da comunidade
19	São João da Ponta	2002	SP	2016	18	2010	2007	5 polos, 18 comitês
20	Soure	2001	PA	Não Publicado	1.300	2010	2003	Não possui
21	Tracuateua	2005	PA	2015	2300	2010	2007	7 polos. 42 comitês

(*) indica que o dado foi atualizado em 2019 após publicação do artigo 1 e a partir de consulta a documentos oficiais.

^bDados não atualizados - não contabilizam novas famílias beneficiárias após a ampliação de 50,5 mil hectares da RESEX Araí-Peroba em 2014.

APÊNDICE VIII

Supplemental material (Submetido à revista *Society and Natural Resources*)

General characteristics of Brazilian Federal Marine Extractive Reserves (n=28). The number of staff and the estimation of beneficiary households are based on the interviews carried out with managers in 2016. (Source: CNUC/ICMBIO, 2017).

Federal MERs	Year of Creation	State	Area (ha)	n° of Staff	n° of beneficiary households (estimated)
Pirajubaé	1992	SC	1.712,1	6	96
Arraial do Cabo	1997	RJ	51.601,5	4	1600
Baia de Iguape	2000	BA	10.082,5	11 ¹	5.000
Corumbau	2000	BA	89.596,8	2	850
Lagoa do Jequiá	2001	AL	10.203,8	3	1800
Soure	2001	PA	27.464	3	1300
Chocoaré- Mato Grosso	2002	PA	2.783,16	1	760
Maracanã	2002	PA	30.179,2	3	1413
Mandira	2002	SP	1.177,8	2	18
Mãe Grande de Curuçá	2002	PA	36.678,2	1	6.000
São João da Ponta	2002	PA	3.409,44	2	400
Batoque	2003	CE	601,4	4	263
Cururupu	2004	MA	186.053,87	2	1200
Tracuateua	2005	PA	27.864,08	0	2300
Gurupi-Piriá	2005	PA	727,9	1	4000
Araí Peroba	2005	PA	11.549,7	2	1500 ²
Caeté-Taperaçu	2005	PA	42.489,2	2	4500
Canavieiras	2006	BA	100.726,4	2	2100
Acaú-Goiana	2007	PE/PB	6.676,7	4	1350
Cassurubá	2009	BA	100.767,6	3	1600
Praia do Canto Verde	2009	CE	29.804,99	6	389
Delta do Parnaíba*	2000	PI/MA	27.021,65	-	-
Cuinarana*	2014	PA	11.037	-	-
Mestre Lucindo*	2014	PA	21.027,8	-	-
Mocapajuba*	2014	PA	26.464,8	-	-
Itapetinga*	2018	MA	16.904	-	-
Baía do Tubarão*	2018	MA	223.917	-	-
Arapiranga Tromai*	2018	MA	186.908,00	-	-
Total			1.003.450,14	53	38.439

¹ 8 employees from other public agencies working at MER through local partnerships at that time.

² Number underestimated, considering that the MER area was expanded and the registration of the new families had not been carried out yet. *MERs not assessed in this paper.

The Institutional framework of MERs: Description of co-management instruments

Instruments for land/sea tenure and recognizing user rights

- *Concession for Use Rights (CUR)*

MER territorial tenure is based on the Concession of Use Rights, which grants the beneficiaries with exclusive use rights to resources within the protected area's borders. The concession is given collectively to a community-based organization (CBO) through a temporary contract that can be renewed, usually for a period of 20 years. The contractual terms of the concession from ICMBio to a CBO comprise a series of obligations subjected to inspections, appraisals and even eventual suspension in case of breach of contract.

Two main constraints to issue the CUR are the eligibility of a CBO to be the concessionaire (e.g., legally regulated) and the presence of private properties inside the MER's boundaries. The former is related to the institutional capacity and legal responsibilities to be held accountable in case of violating the agreement. The latter involves expropriation⁷³ proceedings that can take long time depending on governmental budget and legal bureaucracies. In six MERs, the CUR was not issued until November 2016 mainly due to these two issues. The requirement for a formal CBO poses some challenges for the implementation of a MER. The local associations may have a fundamental role in consolidating reserves. Their formalization may favor communitarian work, give legal support for the establishment of agreements regarding resources management, and facilitate access to credits and other financial sources. On the other hand, where communities are not cohesive or have limited administrative experience, the sudden legal empowerment of the association may trigger or amplify local conflicts and contestation over representation and legitimacy.

- *Beneficiary Household Profile Register*

Household Profile Register encompasses a set of guidelines and procedures to define the beneficiaries of sustainable use PAs, including the features of the households and criteria for their eligibility. This instrument has been created in 2013 by the ICMBio in order to make this process more transparent, participatory and fair.

The formal procedures include discussions held in the communities, and the results are reported and evaluated by the Traditional Peoples Coordination from ICMBio, and officially published in the government official register. Until 2016, five MERs did not have their Household Profile Register published, although the managers reported that this process was in progress.

Instruments for territorial use planning

- *Management Plan*

The Management Plan establishes the rules for using and managing natural resources and the zoning and physical structures of a PA according to its main goals. The participation of the users in the elaboration of the

⁷³ In some cases, expropriation involves people with high economic and political power, and with interests to explore the area, which further jeopardize the judicial cases.

MERs management plan is foreseen by law. However, this process strongly relies on research and external financing and has usually taken a long time to be completed due to limited resources.

According to the legislation, the Management Plans should be elaborated in a period of five years since the PA designation and revised every five years. However, only three MERs had their Management Plan concluded by the end of 2016 and none of them within five years. Other MERs were in the process of elaboration or planned to start in 2017. In 6 MERs the elaboration process was interrupted due to the withdrawal of consulting companies contracted to elaborate the Plan. Other factors delaying this process are limited human resources, financial cuts, and historically ICMBio put priority in concluding Management Plans of no-take areas. In addition, the legal requirement for approval of the Plan by the head office located in the ICMBio headquarters in Brasília, adds to the longer processing time.

- *Management Agreements*

Management Agreements were legally institutionalized in 2012 as a ruling instrument formulated collaboratively between the users and the government which defines use, management practices, human occupation, and actions for environmental conservation. This instrument should support the governance of MERs by focusing on formalizing local rules. The rules are built and defined by the traditional people regarding their practices, while taking existing legislation into account.

Management Agreements pertain more to the operational-level rules than Management Plans. Therefore, in addition to less bureaucratic procedures, managers mentioned that it offers greater robustness and normative basis for monitoring and sanctioning in the absence of a management plan. However, despite these improvements, some procedural barriers remain. Thirteen of the 21 MERs analyzed had already elaborated their Management Agreement⁷⁴; however, some were awaiting approval from the head office in Brasilia or legal analysis from the ICMBio legal department.

- *Fishing Agreements*

Fishing Agreements are based on the negotiation of specific rules among various stakeholders for fisheries management, taking the demands of the local fishers into account in a participatory manner, through mobilization, community meetings, and assemblies. They were created in the context of community-based fishing in the Brazilian Amazon lakes, based on local initiatives to regulate fishing. The Federal Environmental Agency in charge of PAs recognized the Fishing Agreements as an alternative instrument for fisheries regulation and management in the early years of the establishment of the SNUC, when the publication of instruments regulating the use of resources in PAs stagnated. Over the years, this governance instrument was gradually applied in other geographical contexts as coastal zone and MERs. Although to a lesser extent than the Management Plans and Management Agreements, according to the interviews, Fishing Agreements are part of the governance structure of four MERs, and are under development in one MER.

⁷⁴ Since the new rules for the elaboration of management plans in the end of 2017, the agreements should be incorporated as a chapter of the Management Plan.

Institutional arenas for discussion and deliberation

- *Deliberative Councils*

The Councils are multi-stakeholder arenas which play a role in mediating the relationship between society and the State in different policy sectors. They are regulated by a broader participatory legislation defined by the 1988 Brazilian Federal Constitution as an instrument of expression, representation, and participation of the people. In the case of MERs, the Councils have a deliberative role, i.e., they are entitled to make governance decisions⁷⁵. They are chaired by ICMBio and are composed by representatives of public agencies, civil society organizations, universities, and traditional people living in each area. Their composition must ensure a majority of the latter.

All 21MERs analyzed in this study had a Deliberative Council, established on average within 5 years after creation⁷⁶. Councils must be renewed every two years, and many operational rules are flexible allowing them to build their own rules of procedure. For instance, the frequency of meetings of each Council and its composition are decided by its internal rules and vary, according to the interviewees, from biannual meetings to monthly meetings.

Over the years, there has been an effort by the government to strengthen rules regulating Management Councils of PAs. Mechanisms of participation and representation were reinforced, such as the full participation of all the stakeholders in building the structure and rules of procedure of the Councils.

- *Community Committees*

In addition to the Deliberative Management Councils, other forms of community participation and organization - Community Committees (*polos* or *comitês de gestão/comitês comunitários*) - were identified in 13 MERs located on the northern region of Brazil. These committees emerged as an initiative in response to local demands of managers in the State of Pará, due to a large number of communities in the these MERs. According to this arrangement, each community has its own committee (*comitê de gestão/comitê comunitário*) and a representative to attend the Council meetings or to be report to the manager. Community committees are generally grouped by geographical zones called *polos*. In general, each *polo* has a chair (councilor) in the Deliberative Council of MER. Counselors from community committees or *polos* lack financial support from government to mobilize actions related to the MERs co-management. Despite the limitations, this nested institutional arrangement represents an innovation from the traditional people and managers to provide diversifying spaces of participation.

Public Policies and Programs affecting MERs

- *Credits for Agrarian Reform*

When MERs are created, they become part of the National Policy of Brazilian Agrarian Reform. Beneficiary households are entitled to receive credits, both in the form of housing as well as credits applied to production (such as fishing gear, boats, etc.). It is important to mention that in many communities, these credits

⁷⁵ Councils of no-take PAs have consultative role only.

⁷⁶ Considering only the MERs created after 2000.

were the first economic public policies in place, so they had a relevant meaning for many families living in impoverished conditions.

Credits for Agrarian Reform are managed by another agency (National Institute of Colonization and Agrarian Reform - INCRA), increasing the complexity of government agencies in the governance of MERs. From our data, it was not possible to ascertain the amount of financial resources granted to each MER. There are several dramas emerging from local conflicts and injustices regarding the distribution of this financial resource. INCRA does not have any local manager who visits the communities on a regular basis. On the ground, ICMBio managers are responsible for explaining why some non-fishers received the credit and some fishers did not, and for receiving complaints accordingly. Historically, complaints of corruption on the implementation of this public policy have brought up mistrust among traditional people about the role of MERs.

- *Bolsa Verde* Program

The *Bolsa Verde* program (Green Allowance Program), was created by the Brazilian federal government in 2011, as a financial incentive program for poor communities who are engaged in conservation programs, especially rural and traditional populations living in areas of high environmental relevance. The program offered approximately \$26 US dollars per month for households with monthly income per capita below R\$ 77 *reais* (about \$20 dollars in 2016). The beneficiaries are expected to follow the management instruments regarding resource use in their area. In general, no regular surveillance and assessment of their compliance is in place.

According to the Brazilian Environmental Ministry, a total of 12.788 households living in the MERs analyzed in this paper were enrolled in the *Bolsa Verde* Program⁷⁷. The managers of MERs were in charge of registering households, providing information, and managing conservation actions attached to the program. Some managers acknowledge the relevance of the program as a trigger to mobilize communities, as the beneficiaries get more involved with the implementation and goals of MERs. On the other hand, limited staff and the time-consuming administrative tasks demanded by the program are some challenges. Moreover, confusion about the goals of the program and those of MERs as a protected area often emerge. The socioeconomic relevance of the *Bolsa Verde* Program is undeniable, especially in the context of highly marginalized position of the rural poor who are often deprived from access to public policies and services. Despite this importance, the *Bolsa Verde* program suffered budget cuts in 2016 and was suspended in 2018.

⁷⁷ data from 05/31/17

ANEXOS

ANEXO I

COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA DA UNICAMP -
CAMPUS CAMPINAS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Processos de gestão participativa e seus avanços em Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil

Pesquisador: Deborah Santos Prado

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 51738715.2.0000.5404

Instituição Proponente: Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais

Patrocinador Principal: FUND COORD DE APERFEICOAMENTO DE PESSOAL DE NIVEL SUP

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.433.529

Apresentação do Projeto:

A pesquisa pretende avaliar os processos de gestão participativa e identificar os principais fatores que possibilitam a participação efetiva dos usuários na gestão das reservas extrativistas costeiras e marinhas do Brasil.

As chamadas Reservas Extrativistas (RESEX) marinhas e costeiras têm sido consideradas iniciativas de conservação passíveis de incorporar ações de inclusão social e econômica das populações diretamente afetadas por áreas protegidas.

Diversos grupos de pescadores artesanais também têm visualizado as RESEX como um arranjo institucional legal para proteção de seus territórios tradicionalmente ocupados. A eficácia dessas iniciativas, entretanto, perpassa fundamentalmente a colaboração, o compartilhamento e a participação social efetiva das comunidades locais nas tomadas de decisão, sendo crescente a identificação de limitações nesses processos participativos.

A pesquisa está dividida em duas fases: uma fase onde serão compiladas as informações disponíveis sobre as RESEX costeiras e marinhas quanto aos processos de gestão e participação social, selecionando assim os casos de gestão participativa mais consolidados para o

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo **CEP:** 13.083-887
UF: SP **Município:** CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8938 **Fax:** (19)3521-7187 **E-mail:** oep@fcm.unicamp.br

COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA DA UNICAMP -
CAMPUS CAMPINAS



Continuação do Parecer: 1.433.529

desenvolvimento da fase II. Nesta, serão analisadas com maior detalhamento as trajetórias das RESEX costeiras e marinhas escolhidas, analisando os fatores explicativos para a maior efetividade de gestão e participação social.

Todos os participantes serão localizados e contatados pela própria pesquisadora através de ligação telefônica, e-mail ou visita à residência ou ao local de trabalho do potencial participante.

A seleção dos beneficiários (pescadores e extrativistas) se dará inicialmente via indicação da Comissão Nacional para fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Extrativistas Costeiros e Marinhos - CONFREM, movimento social responsável pela articulação das RESEX, coordenado por diversas lideranças locais de toda a zona costeira. Em alguns casos, após entrevista também será requisitado ao entrevistado a indicação de outros potenciais participantes da pesquisa.

Os instrumentos de coleta de dados da pesquisa serão basicamente entrevistas semiestruturadas, realizadas a partir da autorização expressa dos entrevistados via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE.

Objetivo da Pesquisa:

O objetivo geral dessa pesquisa é investigar e sistematizar os processos de gestão participativa nas reservas extrativistas costeiras e marinhas do Brasil, partindo das seguintes questões direcionadoras:

- 1) Como os processos participativos de gestão têm acontecido nas diversas reservas extrativistas costeiras e marinhas do Brasil?
- 2) Quais instrumentos de cogestão estão sendo utilizados e como, considerando instrumentos normativos e outros arranjos que eventualmente emergem nas RESEX costeiras e marinhas?
- 3) Quais são os fatores fundamentais que explicam os casos mais consolidados de participação dos usuários na gestão de RESEX costeiras e marinhas?

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Não há riscos ou desconfortos previsíveis ou passíveis de prevenção.

Os benefícios esperados são de proveito direto e indireto dos participantes, tanto através da reflexão estimulada pela entrevista quanto pela produção de conhecimento científico sobre a gestão das RESEX.

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo CEP: 13.083-887
UF: SP Município: CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8936 Fax: (19)3521-7187 E-mail: cep@fcm.unicamp.br

COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA DA UNICAMP -
CAMPUS CAMPINAS



Continuação do Parecer: 1.433.529

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto é claro quanto aos objetivos e métodos da pesquisa.

O parecerista solicita que o envio da autorização seja feito via Plataforma Brasil através de uma EMENDA ao projeto de pesquisa, considerando o que afirma a autora na pp. 03 do arquivo "Projeto_CEP_DeborahPrado_nepam.pdf", abaixo transcrito:

"A autorização do SISBIO ainda não foi enviada pela pesquisadora, considerando que a escolha específica das RESEX investigadas também é parte dos resultados da pesquisa. Após levantamento da literatura e metanálise (Fase I da pesquisa), serão escolhidas as RESEX com sistemas de gestão participativa mais consolidados. Após elencar as RESEX que comporão os estudos de caso, a autorização via SISBIO será enviada imediatamente. A pesquisadora compromete-se a aguardar o parecer do SISBIO para iniciar as entrevistas dos estudos de caso."

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Constam a folha de rosto devidamente preenchida e o TCLE, em conformidade com o modelo sugerido pelo CEP.

Recomendações:

O parecerista solicita que envio da autorização do SISBIO via Plataforma Brasil através de uma EMENDA ao projeto de pesquisa.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Aprovado com recomendações: Deve ser feito assim que possível o envio da autorização do SISBIO via Plataforma Brasil através de uma EMENDA ao projeto de pesquisa.

Lembramos que, se o TCLE tiver mais de uma página, o sujeito de pesquisa ou seu representante, quando for o caso, e o pesquisador responsável deverão rubricar todas as folhas desse documento, apondo suas assinaturas na última página do referido termo (Carta Circular nº. 003/2011/CONEP/CNS; resolução 466/2012 CNS/MS, artigo IV.5 letra d).

De forma a garantir a integridade dos TCLE, os documentos devem apresentar a numeração das páginas. Solicita-se inserir a numeração das páginas, de forma a indicar, também, o número total de páginas, por exemplo: 1 de 2; 2 de 2. Solicita-se adequação.

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo CEP: 13.083-887
UF: SP Município: CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8938 Fax: (19)3521-7187 E-mail: cep@fcm.unicamp.br

COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA DA UNICAMP -
CAMPUS CAMPINAS



Continuação do Parecer: 1.433.529

Considerações Finais a critério do CEP:

- O sujeito de pesquisa deve receber uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, na íntegra, por ele assinado (quando aplicável).

- O sujeito da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado (quando aplicável).

- O pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado. Se o pesquisador considerar a descontinuação do estudo, esta deve ser justificada e somente ser realizada após análise das razões da descontinuidade pelo CEP que o aprovou. O pesquisador deve aguardar o parecer do CEP quanto à descontinuação, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade de uma estratégia diagnóstica ou terapêutica oferecida a um dos grupos da pesquisa, isto é, somente em caso de necessidade de ação imediata com intuito de proteger os participantes.

- O CEP deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo. É papel do pesquisador assegurar medidas imediatas adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e enviar notificação ao CEP e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – junto com seu posicionamento.

- Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Em caso de projetos do Grupo I ou II apresentados anteriormente à ANVISA, o pesquisador ou patrocinador deve enviá-las também à mesma, junto com o parecer aprovatório do CEP, para serem juntadas ao protocolo inicial.

- Relatórios parciais e final devem ser apresentados ao CEP, inicialmente seis meses após a data deste parecer de aprovação e ao término do estudo.

- Lembramos que segundo a Resolução 466/2012, item XI.2 letra e, "cabe ao pesquisador apresentar dados solicitados pelo CEP ou pela CONEP a qualquer momento".

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo CEP: 13.083-887
UF: SP Município: CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8936 Fax: (19)3521-7187 E-mail: cep@fcm.unicamp.br

COMITÊ DE ÉTICA EM
PESQUISA DA UNICAMP -
CAMPUS CAMPINAS



Continuação do Parecer: 1.433.529

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_641341.pdf	09/12/2015 15:30:16		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_DeborahPrado.pdf	09/12/2015 15:28:27	Deborah Santos Prado	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_CEP_DeborahPrado_nepam.pdf	09/12/2015 15:26:29	Deborah Santos Prado	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto_pdf.PDF	09/12/2015 15:25:25	Deborah Santos Prado	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CAMPINAS, 02 de Março de 2016

Assinado por:
Renata Maria dos Santos Celeghini
(Coordenador)

Endereço: Rua Tessália Vieira de Camargo, 126
Bairro: Barão Geraldo CEP: 13.083-887
UF: SP Município: CAMPINAS
Telefone: (19)3521-8936 Fax: (19)3521-7187 E-mail: oep@fcm.unicamp.br

ANEXO II



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 50519-1	Data da Emissão: 20/09/2016 16:34	Data para Revalidação*: 20/10/2017
-----------------	-----------------------------------	------------------------------------

* De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.

Dados do titular

Nome: Deborah Santos Prado	CPF: 368.800.738-75
Título do Projeto: Processos de Gestão Participativa e seus avanços nas Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	CNPJ: 46.068.425/0001-33

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Entrevistas semi-estruturadas com gestores - 25 RESEX	09/2016	11/2016
2	Análise da primeira fase de coleta de dados e Exame de Qualificação	11/2016	01/2017
3	Período de intercâmbio no Exterior	03/2017	07/2017
4	Coleta de dados em campo - 3 RESEX	08/2017	11/2017
5	Análise de dados e escrita da Tese	12/2017	12/2018
6	Revisão do texto e Defesa	01/2019	03/2019
7	Devolutiva dos Resultados da Pesquisa e Relatório SISBIO	03/2019	03/2019

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exclui o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio nº 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos, e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospeção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/gen .
7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.

Outras ressalvas

1	1) Esta autorização é válida somente para aplicação de questionário e entrevistas junto aos gestores das Unidades. Para entrevistar líderes da comunidade da RESEX escolhida para a segunda etapa do projeto, a pesquisadora titular deverá submeter a solicitação novamente para análise para que UC possa autorizar essa etapa da pesquisa. 2) O pesquisador deverá entrar em contato prévio com os gestores das unidades de conservação para informar o número da autorização recebida, consultar sobre a possibilidade e pertinência do preenchimento do questionário pela unidade e, quando pertinente, agendar um período para o preenchimento. 3) No relatório de atividades, no campo "Localidades", deverão ser incluídas, uma a uma, todas as unidades de conservação que responderem ao questionário.
---	--

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UF	Descrição do local	Tipo
---	-----------	----	--------------------	------

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 98125948



Página 1/3



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 50519-1	Data da Emissão: 20/09/2016 16:34	Data para Revalidação*: 20/10/2017
* De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Deborah Santos Prado	CPF: 368.800.738-75
Título do Projeto: Processos de Gestão Participativa e seus avanços nas Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil	
Nome da Instituição : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	CNPJ: 46.068.425/0001-33

1	CE	RESERVA EXTRATIVISTA DO BATOQUE	UC Federal
2	CE	RESERVA EXTRATIVISTA PRAIA DO CANTO VERDE	UC Federal
3	BA	RESERVA EXTRATIVISTA CASSURUBA	UC Federal
4	BA	RESERVA EXTRATIVISTA DE CANAVIEIRAS	UC Federal
5	BA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DA BAIJA DE IGUAPE	UC Federal
6	BA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO CORUMBAU	UC Federal
7	AL	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DA LAGOA DO JEQUIÁ	UC Federal
8	MA	RESERVA EXTRATIVISTA DE CURURUPU	UC Federal
9	MA	RESERVA EXTRATIVISTA MARACANÁ	UC Federal
10	MA	RESERVA EXTRATIVISTA DE SÃO JOÃO DA PONTA	UC Federal
11	MA	RESERVA EXTRATIVISTA MÃE GRANDE DE CURUÇA	UC Federal
12	PA	RESERVA EXTRATIVISTA CHOÇOARÉ-MATO GROSSO	UC Federal
13	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DE SOURE	UC Federal
14	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DE CAETE-TAPERACU	UC Federal
15	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DE GURUPI-PIRIÁ	UC Federal
16	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DE ARAI-PEROBA	UC Federal
17	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DE TRACUATEUA	UC Federal
18	PB	RESERVA EXTRATIVISTA ACAU-GOIANA	UC Federal
19	PI	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO DELTA DO PARNAÍBA	UC Federal
20	RJ	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA ARRAIAL DO CABO	UC Federal
21	SC	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA DO PIRAJUBÁ	UC Federal
22	SP	RESERVA EXTRATIVISTA DO MANDIRA	UC Federal
23	MA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA MESTRE LUCINDO	UC Federal
24	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA MOCAPAJUBA	UC Federal
25	PA	RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA CUINARANA	UC Federal

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 98125948



Página 2/3

ANEXO III



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 60564-1	Data da Emissão: 04/10/2017 09:39	Data para Revalidação ¹ : 03/11/2018
-----------------	-----------------------------------	---

¹ De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.

Dados do titular

Nome: Deborah Santos Prado	CPF: 368.800.738-75
Título do Projeto: Processos de Gestão Participativa e seus avanços em Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	CNPJ: 46.068.425/0001-33

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Trabalho de campo - Entrevistas, questionários e observação participante	10/2017	12/2017
2	Análise de dados, escrita e previsão de defesa de Tese	12/2017	03/2019
3	Validação e Devolutiva parcial de Resultados	07/2018	07/2018

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exige o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio n° 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio n° 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospeção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/ogen .
7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UF	Descrição do local	Tipo
1		PA	RESERVA EXTRATIVISTA MÃE GRANDE DE CURUÇA	UC Federal
2		PA	RESERVA EXTRATIVISTA DE SÃO JOÃO DA PONTA	UC Federal

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa n° 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 74912751



Página 1/2

ANEXO IV



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 59787-1	Data da Emissão: 28/08/2017 11:56	Data para Revalidação*: 27/09/2018
* De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.		

Dados do titular

Nome: Deborah Santos Prado	CPF: 368.800.738-75
Título do Projeto: Processos de Gestão Participativa e seus avanços nas Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil	
Nome da Instituição: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	CNPJ: 46.068.425/0001-33

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Período de Trabalho de Campo presencial	09/2017	10/2017
2	Realização de outros estudos de caso, análise de dados, escrita e previsão para defesa de Tese	10/2017	03/2019

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, a difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exige o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio n° 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio n° 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospeção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/ogen .
7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UF	Descrição do local	Tipo
1		CE	RESERVA EXTRATIVISTA PRAINHA DO CANTO VERDE	UC Federal

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa n° 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 21214639



Página 1/2



Ministério do Meio Ambiente - MMA
 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio
 Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO

Autorização para atividades com finalidade científica

Número: 59787-1	Data da Emissão: 28/08/2017 11:56	Data para Revalidação*: 27/09/2018
-----------------	-----------------------------------	------------------------------------

* De acordo com o art. 28 da IN 03/2014, esta autorização tem prazo de validade equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto, mas deverá ser revalidada anualmente mediante a apresentação do relatório de atividades a ser enviado por meio do Sisbio no prazo de até 30 dias a contar da data do aniversário de sua emissão.

Dados do titular

Nome: Deborah Santos Prado	CPF: 368.800.738-75
Título do Projeto: Processos de Gestão Participativa e seus avanços nas Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil	
Nome da Instituição : UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	CNPJ: 46.068.425/0001-33

Cronograma de atividades

#	Descrição da atividade	Início (mês/ano)	Fim (mês/ano)
1	Período de Trabalho de Campo presencial	09/2017	10/2017
2	Realização de outros estudos de caso, análise de dados, escrita e previsão para defesa de Tese	10/2017	03/2019

Observações e ressalvas

1	As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia.
2	Esta autorização NÃO exige o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena (FUNAI), da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso.
3	Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014 ou na Instrução Normativa ICMBio nº 10/2010, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior.
4	O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ.
5	O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação da legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, poderá, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou revogada pelo ICMBio, nos termos da legislação brasileira em vigor.
6	Este documento não dispensa o cumprimento da legislação que dispõe sobre acesso a componente do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, ou ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, para fins de pesquisa científica, bioprospeção e desenvolvimento tecnológico. Veja maiores informações em www.mma.gov.br/ogen .
7	Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infra-estrutura da unidade.

Locais onde as atividades de campo serão executadas

#	Município	UF	Descrição do local	Tipo
1		CE	RESERVA EXTRATIVISTA PRAINHA DO CANTO VERDE	UC Federal

Este documento (Autorização para atividades com finalidade científica) foi expedido com base na Instrução Normativa nº 03/2014. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (www.icmbio.gov.br/sisbio).

Código de autenticação: 21214639



Página 1/2