

# **ANÁLISE DE DOIS CASOS DE MODELOS DE GESTÃO COMPARTILHADA EM PESCARIAS ARTESANAIS: RESERVAS EXTRATIVISTAS MARINHAS (BRASIL) VS. ÁREAS DE MANEJO E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS BENTÔNICOS (CHILE)**

*Ronaldo Joaquim da Silveira Lobão*<sup>1</sup>

*Luciana Loto*<sup>2</sup>

## **Resumo**

Neste trabalho se analisam dois tipos de gestão compartilhada de pescarias artesanais: a “Reserva Extrativista Marinha” de Arraial do Cabo (Brasil), e a “Área de Manejo e Exploração de Recursos Bentônicos” em Chile. Descreve-se brevemente a construção e consolidação dos dois sistemas e, a partir da comparação, se analisa os objetivos dos mesmos e as diferenças entre ambos tipos de pescarias relacionadas ao recurso. Em fim, se discute estes sistemas como ferramentas de políticas públicas que servem como proteção das populações tradicionais com formas de vidas diferenciadas, que vem se em perigo de perder suas atividades particulares de frente ao avanço do progresso, nos dois países analisados que se encontram em vias de desenvolvimento.

## **Palavras-chave**

Análise comparativa; recursos marinhos; gestão compartilhada.

## **Abstract**

In this paper we analyze two types of co-management of artisanal fisheries: the Marine Extractive Reserve in Arraial do Cabo (Brazil), and "Management and benthic resources Exploitation" in Chile. We briefly describe the construction and consolidation of the two systems, and from the comparison, we analyze the objectives thereof and the differences between both types of fisheries-related feature. In the end, we discuss these systems as tools of public policies that serve as protection of traditional populations with different life forms, that has been in danger of losing their private activities of forehead to advance progress in the two countries that are analyzed in developing.

## **Keywords**

Comparative Analysis; Marine Resources; Shared Management.

## **INTRODUÇÃO**

Neste artigo pretende-se analisar dois sistemas de manejo compartilhado em pescarias artesanais em América Latina, aonde se implementaram sistemas de manejo de recursos com

---

<sup>1</sup> Doutor em Antropologia pela Universidade de Brasília e Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Email: ronaldolobao@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense e graduada em Biologia pela Universidad Nacional da Patagonia. E-mail: lotoluciana@yahoo.com.ar.

a idéia de Direito de Uso Territorial (DUTs) (na literatura internacional conhecido como TURFs<sup>3</sup>). O caso mais importante foi o de Chile, onde as Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Bentônicos (AMERBs) constituem a iniciativa maior e ambiciosa por parte de um país para a introdução e institucionalização de novo de um sistema de DUT (Orensanz, 2003), cujo foco principal é encontrar a melhor forma de apropriação do recurso, o que secundariamente propiciaria a manutenção da forma de vida tradicional dos pescadores artesanais.

Em Brasil, o caso de manejo relacionado com DUT são as Reservas Extrativistas Marinhas (RESEX Marinha), que no contexto atual se encontram na legislação como Unidade de Conservação da Natureza, nas quais é permitido o uso de recursos naturais renováveis. Assim o foco principal se tornou a proteção ambiental do espaço

Apesar desta diferença fundamental, uma com foco na apropriação do recurso e a outra na proteção ambiental, podemos ver que as RESEXs Marinhas e as AMERBs são sistemas de gestão de unidades de conservação que se baseiam na outorga de direitos de uso territorial a organizações formais de pescadores artesanais. Durante este processo se desenvolvem diferentes problemáticas desde o ponto de vista ecológico, econômico, cultural e social. São sistemas implantados na realidade da pesca artesanal dos respectivos países e, desde a visão da biologia pesqueira, provavelmente sejam exitosas, devido ao aumento da produção pesqueira desde a implementação (em Brasil não está comprovado, e em Chile existem duas posições confrontadas ao respeito). Entretanto, existem alguns conflitos que devem ser administrados, uma vez que estes sistemas estão profundamente ligados a realidade política e econômica regional e mundial, o que determina os comportamentos sociais dentro de eles.

Com a intenção deste artigo é analisar alguns aspectos para compreender a forma mais apropriada de manejo das pescarias artesanais, para que as comunidades de pescadores possam continuar com suas formas de vida em harmonia com seus ambientes, permitindo a sua perpetuação ao longo do tempo, como uma forma de vida diferenciada do capitalismo moderno, que é evidentemente insustentável.

---

<sup>3</sup> TURF – Territorial Use Rights in Fisheries, citado em documento da FAO de 1982, <http://www.fao.org/docrep/005/AC749E/AC749E12.htm>.

## 1. DESCRIÇÃO DA CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO COMPARTILHADA

### a) Reserva Extrativista Marinha (RESEX Marinha)

A construção da Reserva Extrativista Marinha tem sua origem em outra área social, a partir da movimentação dos seringueiros do Acre a finais dos 80'. Este movimento começa quando os trabalhadores que recolhiam borracha das árvores de seringa na floresta amazônica, de frente á pressão da Reforma Agrária, chegam a um consenso com o Governo de estabelecer uma área que conservasse a capacidade produtiva da floresta e assegurasse a permanência das famílias em suas colocações (Rueda, 1999 apud Lobão, 2000). Criam-se as Reservas Extrativistas Florestais. Este modelo foi visto como positivo porque tinha o mesmo objetivo que a Reforma Agrária: que a terra cumprisse uma função social. E estava também incluído no conceito de atividades ecologicamente sustentáveis, recentemente adotado na comunidade científica. Estes seringueiros se reconheceram como extrativistas, e reconheceram que tal conceito abrangia outras formas de extrativismo (Lobão, 2000).

#### Construção e consolidação no ambiente marinho

Brasil é um território com uma extensão litoral sobre o Oceano Atlântico muito grande, apesar da pesca não ser muito importante na composição da renda nacional, se comparada com outros países de America Latina como Chile ou Argentina. Porém as comunidades de pescadores foram indispensáveis para a formação do território brasileiro (Lobão, 2010b).

Os primeiros que conformaram os grupos de pescadores foram os índios, que se beneficiaram com as inovações aportadas pelos portugueses. Já nos finais do século XVIII, negros e índios formavam as unidades produtivas no nordeste brasileiro (Silva, 2001 apud Lobão, 2010b).

No início do século XIX começaram a se implementar diversas regulamentações a este grupo de trabalhadores, até a criação em 1945 das Capitania dos Portos, que registravam aos pescadores garantindo que não teriam que servir á Guarda Nacional, somente prestariam serviço militar quando a Marinha os chamasse. Desta forma os pescadores artesanais passaram

a ser uma força milita de reserva formada compulsoriamente. O final do século XIX se caracterizou pela primeira leva de modernização da economia nacional, quando surgiram as primeiras indústrias de pescado. A partir de 1912 foram criadas as Colônias de Pesca, que colocou os pescadores sob a tutela do Estado, que passaram alternativamente do Ministério da Agricultura ao Ministério da Marinha. Assim, para poder exercer a atividade profissional da pesca os pescadores deviam ter a matrícula fornecida pela Capitania dos Portos e estar filiado às Colônias (Lobão, 2010b).

Com a Constituição de 1988 acabou com qualquer filiação compulsória para a obtenção de direitos. Entretanto, esta ainda se mantém no caso dos pescadores, devido aos benefícios que têm quando estão filiados às Colônias, como, por exemplo, a aposentadoria especial (equiparada à aposentadoria especial rural), seguro defeso (pagamento mensal quando algum dos recursos permanece proibido de pescar) e interlocução entre os pescadores artesanais e os órgãos oficiais. (Lobão, 2010b)

Este é resumidamente o marco em que se encontravam os pescadores artesanais no Brasil, quando em inícios dos anos noventa foi criada a primeira Reserva Extrativista Marinha, na Costeira do Pirajubaé, na cidade de Florianópolis.

No decreto que regulamentou as RESEX em 1990 se reconheceu as populações extrativistas como legítimas para explorar os recursos naturais renováveis. Em 1992 (depois da ECO 92) foi criado o CNPT (Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais) do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que seria o responsável pela supervisão da implementação das RESEX, e se introduziram conceitos novos como “desenvolvimento sustentado” e “populações tradicionais” (Lobão, 2000).

Entre 1992 e 1999 se implementaram as quatro primeiras reservas extrativistas florestais e as duas primeiras reservas extrativistas marinhas: 1992 em Florianópolis, Santa Catarina, e 1997 em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro (Ministério do Médio Ambiente. Cadastro Nacional das Unidades de Conservação). Esta ultima consiste em uma área de 56.769 ha. de lâmina d'água, abrangendo um cinturão pesqueiro em todo o litoral do município de Arraial do Cabo, com três milhas náuticas da costa (Carneiro, 2010).

Em 2000 entrou em vigor a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que modificou substancialmente o modelo de Reservas Extrativistas, sobre tudo as Marinhas. Esta modificação é discutida no livro “Cosmologias Políticas do Neocolonialismo” de Ronaldo Lobão (2010a).

Antes do SNUC, as principais linhas de ação para o estabelecimento das reservas extrativistas foram:

1. Regularização fundiária;
2. Melhoria da infra-estrutura local e incremento da auto-estima, visando desenvolver o potencial dos extrativistas para a autogestão das reservas;
3. Incremento da capacidade produtiva e comercial, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais;
4. Conservação da biodiversidade e aprimoramento do manejo dos recursos naturais, com a participação dos moradores.

No quadro institucional de avaliação do projeto de uma reserva extrativista destacavam-se os seguintes elementos, entre outros: era necessário estabelecer uma aliança entre o governo e a sociedade para a conservação de recursos naturais, essa aliança deveria ser estabelecida através da organização dos grupos locais, a resposta da sociedade civil seria melhor quando ela estivesse capacitada. Assim o modelo das reservas extrativistas não poderia prescindir do potencial de gestão das comunidades, dos negócios e do espaço.

A primeira condição “indispensável” para a criação de uma reserva era que os moradores quisessem “trabalhar em grupo, em associação”. Assim, se não existisse uma associação de moradores, ela deveria ser criada e todos deveriam “fortalecer esta associação e trabalhar para que haja compreensão, harmonia e mútua colaboração”. O IBAMA indicaria um funcionário para que fosse o diretor da RESEX e, junto com a associação, serem responsáveis pela sua co-gestão.

As etapas da criação da reserva eram: cadastramento dos moradores na associação que seria seu representante na RESEX; elaboração de um Plano de Utilização, que era um documento administrativo aprovado em assembléia da associação e posteriormente aprovado pelo IBAMA a través dos agentes do CNPT; e, por fim, assinatura de um Contrato de Cessão de Direito Real de Uso (CCDRU) celebrado entre o IBAMA e a Associação da Reserva quando a gestão local funcionasse com certo grau de autonomia (Calandrino, 2012). Tal etapa corresponderia a um estágio de maturidade do grupo local, quando ele passaria a prescindir do poder público federal – representado pelo IBAMA – tendo construídos relações estáveis com os poderes públicos locais para a gestão da Reserva.

Em 2000 entrou em vigor a Lei do SNUC e as populações tradicionais passaram a ser “beneficiárias” da Reserva Extrativista. Criou-se o Conselho Deliberativo para ocupar o lugar da parceria entre o órgão estatal e a associação local na co-gestão da Resex, formado por

representantes do poder público, da sociedade civil organizada e das populações tradicionais, ou seja, todas as entidades que tivessem algum interesse na utilização da área. No Conselho se aprovaria o Plano de Manejo (em vez de Plano de Utilização), e determinaria o CCDRU com a Associação da reserva. O Plano de Manejo é um documento técnico definido como:

Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias á gestão da unidade (lei nº 9985/2000, art. 2º, XVII) (*apud* Calandrino, 2012)

Em 2004 IBAMA publicou o documento “Roteiros Metodológicos. Plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas Federais”, que consiste em dos roteiros metodológicos para a implementação das RESEX, um para as reservas extrativistas de recursos florestais, e outro voltado para as reservas extrativistas de recursos pesqueiros.

O Plano de Manejo de recursos florestais trata no primeiro volume da Gestão da Reserva, no segundo da potencialidade econômica, no terceiro da geração de renda e no quarto do prognóstico e da validade do Plano de Manejo. Para os recursos pesqueiros o roteiro é mais detalhado:

- o primeiro é ecossistêmico, e promove a conservação da diversidade marinha.
- o segundo é da precaução, que tem sua fonte identificada na ECO 92, o resultado prático deste princípio recai sobre o comportamento da população tradicional
- o terceiro corresponde à adoção do conceito de manejo adaptativo “que se adapta ás necessidades das comunidades”.
- o quarto princípio diz respeito ao manejo em situação de carência de informações, o conhecimento tradicional dos pescadores pode ser um ponto de partida de informação para o manejo.
- o quinto princípio visa a identificação de áreas de exclusão, fruto de um programa de ordenamento da exploração de recursos naturais.
- o último princípio trata da participação dos atores sociais e dos regimes de governabilidade. Este regime deve levar em consideração entre outras coisas os níveis de organização e a capacidade de adaptação a mudanças dos grupos locais. (Lobão, 2010a *passim*).

Fazendo uma pesquisa na página oficial do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs>, agosto 2012) se registra que de um total de 59 Reservas Extrativistas (Marinhas e Florestais), somente oito tem um Plano de Manejo decretado e todas elas são Resex Florestais. E das 28 Resex Marinhas

somente onze delas tem um Conselho Consultor (Deliberativo) decretado, nenhuma com Plano de Manejo homologado pelo órgão ambiental.

## **b) Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Bentônicos (AMERB)**

Um dos principais recursos pesqueiros em Chile foi historicamente o “loco” (*Concholepas concholepas*). Até 1974 a pescaria deste recurso era de acesso aberto e apresentava desembarques relativamente baixos e estáveis no tempo, orientado ao mercado interno de consumo de “loco” fresco. A partir de 1975 o Estado modificou a política econômica de substituição de importações e reorientação da produção nacional com destino aos mercados externos, mediante a exportação de produtos elaborados industrialmente (congelados e conservas). Os desembarques de “loco” cresceram de forma exponencial até alcançar um máximo histórico em 1980, com 25 mil toneladas oficialmente registradas (Stotz, 1997)

No início da década de 80 começou a se diagnosticar sobrepesca do recurso. Os documentos oficiais assinalam o declínio dos estoques, chegando até seu esgotamento em áreas mais tradicionais como o Norte e o Centro de Chile. Entretanto, segundo comentários pessoais do Dr. Wolfgang Stotz, que acompanhou o processo das pescarias nesses anos, não houve nenhuma evidência concreta e tal diagnóstico foi feito com um espírito de precaução frente ao enorme crescimento da pesca e aos movimentos dos pescadores. Os movimentos foram interpretados como causados pelo esgotamento do recurso, mas os movimentos dos pescadores seriam de se esperar, pois a abundância do recurso flutua naturalmente, e num mesmo sector de um ano a outro varia em quanto a abundância do recurso e a capacidade de pesca. Em 1985 se determinou a proibição de pesca do “loco” em todo o território por um período de três meses (SUBPESCA, 2011).

Ao final da década dos 80 o recurso começou a ter uma intensa extração devido ao aumento do valor no mercado asiático, pois o “loco” substituía a outro marisco muito cobiçado, o “abalón” (*Haliotis sp.*), que nessa época ainda não se cultivava, e começava a escassear nos bancos naturais. Assim o “loco” se vendia como “abalón chileno”. Entre 1989 e 1992 se proibiu completamente a pescaria de “loco” em todo o território.

Nesse período, no centro de Chile (IV e V Região) um grupo de pescadores começou a cuidar uma área tradicional de pesca evitando pescar o “loco”, motivados pela crise que

suportava seu recurso principal. Paralelamente na V Região biólogos pesquisadores faziam experimentos excluindo aos pescadores de um sector de alimentação de “loco”, estudando a recuperação sem o predador principal. Com as duas experiências, e sob a forte pressão dos sindicatos de pescadores para a habilitação da pesca de “loco”, o governo de Chile aprovou uma nova legislação pesqueira, a Lei General de Pesca y Aqüicultura, e reabriu a pesca de “loco” em 1993 com as seguintes determinações (Cinti, 2006):

- Um regime de Direitos de Uso Territorial (DUT) denominado “Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos” (AMERB), sob co-administração entre organizações de pescadores e o estado.
- Um regime de quotas individuais não transferíveis denominados “Regime Bentônico de Extração” (RBE), que consiste no estabelecimento de uma quota global por Região, que é subdividida em quotas individuais y designado aos mergulhadores registrados em cada Região. Este sistema é conhecido pelos pescadores como “sistema de tickets (quotas individuais por mergulhador)”.
- Implementação do Registro Nacional de Pescador Artesanal (RNPA), que regionalizou a atividade do pescador, limitando sua área de trabalho à zona litoral da região onde reside.
- A liberdade de pesca fora do território de AMERBs, denominadas Áreas de Livre Acesso (ALAs) (Figura 4) (denominadas pelos pescadores como áreas históricas), onde todos os pescadores registrados numa mesma Região tem direito a pesca. Mas se proibiu nesses territórios a pesca do “loco” e depois outros recursos. Até hoje esta moratória continua em vigência, se prolongando a proibição da pesca de loco nas ALAs até o 1º de dezembro de 2017 (SUBPESCA 2012).

Em 1995 foi publicado o “Regulamento de Áreas de Manejo y Exploración de Recursos Bentónicos” e somente em 1997 começou se a efetivar seu funcionamento a escala global (Meltzoff et al. 2002 apud Cinti, 2006). O RBE e o sistema AMERB coexistiram durante os primeiros anos da implementação das áreas, até o ano 2000 em que se anulou o RBE e se impôs uma moratória de três anos na pesca de “loco”, proibindo a pesca fora das AMERBs (Cinti 2006, Orensanz, 2012 no prelo).

O regime de AMERBs consiste na designação do uso dos recursos bentônicos presentes em áreas marinhas definidas, e geograficamente delimitadas, a organizações de pescadores artesanais que o solicitem. Depois da designação, as organizações adquirem direitos de exploração exclusivos dos recursos presentes na área. A organização está obrigada a formular um Plano de Manejo ad hoc e implementar um programa de seguimento e exploração sancionado pela Subsecretaria de Pesca de Chile (Cinti, 2006). O Plano de Manejo foi definido na Lei como:

Plano de manejo y exploración: Este comprende todas as atividades susceptíveis de ser autorizadas a, ou as, organizações titulares da área, dentro do marco da Lei e os regulamentos que se apliquem sobre uma área de manejo. (lei nº 355/1995, art. 3º, m).

Esta ultima instancia é a que finalmente autoriza as quantidades de extração solicitada pela organização, mediante a aprovação do informe respectivo que se baseia em avaliações e seguimentos prévios. O informe deve ser assessorado por uma entidade técnica idônea para estes fines (Universidades, Consultoras, etc.) (SUBPESCA, 2011).

Esta normativa obrigou aos pescadores artesanais interessados no uso do recurso (principalmente “loco” (*Concholepas concholepas*), mas também “lapa” (*Fissurella spp.*), ouriço (*Loxechinus albus*), algas (*Lessonia spp*; *Gracilaria sp*), “macha” (*Mesodesma donacium*) e “ostión” (*Argopecten purpuratus*)) a se organizar para administrar fundos para se assessorarem no desenvolvimento de um Estudo de Situação Base (ESBA) das condições do recurso de interes, e no respectivo Plano de Manejo de Exploração para aquelas áreas de distribuição dos recursos que os pescadores estimam que tem níveis de produção sustentável, em acordo com suas expectativas de ingressos gerados a partir da sua exploração. (SUBPESCA, 2012)

Para manter uma AMERB a associação esta obrigada a fazer anualmente um levantamento da área para informar ao governo sobre o estado dos recursos utilizados. Essas avaliações devem ser feitas por entidades técnicas qualificadas que os avalie e execute, podem ser públicos (universidades, institutos de pesquisa) ou privados (empresas consultoras), as associações são as que devem pagar a esses consultores, e geralmente o trabalho de levantamento submarinho é feita pelos pescadores acompanhados dos científicos.

O direito de exploração da área é designado por quatros anos, com possibilidade de renovação. A partir da primeira renovação se exige o pagamento de uma patente anual de beneficio fiscal de 0,25 UTM por hectare de áreas de manejo (1 UTM equivale aproximadamente a U\$ 80). Ate o momento, o custo da patente e dos estudos vem sendo subsidiados quase na sua totalidade pelo estado a traves de organismos de fomento produtivo. A intenção da Administração Pesqueira é ir diminuindo paulatinamente a financiamento, ate que as organizações sejam capazes de solver esses custos de forma autônoma. (Cinti, 2006)

A idéia que levou ao Estado a financiar os custos era baseada nos experimentos de sucesso de recuperação do “loco”: se a nova implementação poderia fazer que as zonas recuperassem a produtividade do loco, sustentar as famílias dos pescadores e permitir á

associações pagar completamente as avaliações científicas na suas áreas, o Estado devia acompanhar economicamente o início do processo.

Depois de cinco anos de criação das AMERBs, de 500 delas (a maioria de menos de 250 h) 400 já tinham estudo de linha de base completa, e 224 tinham plano de manejo aprovado (San Martin *et al.*, 2010 apud Orensanz, 2012 no prelo). Em 2011 havia 769 setores designados como aptos para AMERB, 520 dos quais haviam sido designado a uma organização (75.533) (Orensanz, 2012 no prelo).

## **2. ANALISE SOBRE OS OBJETIVOS DOS MODELOS DE GESTÃO COMPARTILHADO**

### **a) RESEX Marinha em Arraial do Cabo**

As Reservas Extrativistas (RESEX) no Brasil passaram de serem políticas de interesse ecológico e social para estarem centradas na proteção ambiental “nem necessariamente os pescadores, nem necessariamente os recursos pesqueiros. Mas a “natureza” (o que quer que isso signifique...)”<sup>4</sup>. A Lei do SNUC especifica que têm como objetivo básico proteger os médios de vida e as culturas das populações que se encontram dentro da área delimitada. No caso das RESEX Marinhas as populações tradicionais são os pescadores artesanais que historicamente desenvolvem suas atividades nessa área particular. No caso de Arraial do Cabo pode se analisar como depois da definição da Lei do SNUC vários de seus significados originais foram sendo subsumidos por outros. Os conhecimentos naturalísticos das populações tradicionais, que orientariam o co-manejo da Reserva, foram submetidos ao conhecimento científicos, como estabelecido no Roteiro Metodológico das RESEX de 2004. Assim as Reservas Extrativistas Marinhas enquanto políticas públicas foram se modificando a partir das novas políticas mundiais de conservação de ambientes naturais, surgidos na década dos 90.

Sugiro que as Reservas Extrativistas foram enredadas em uma nova cosmologia política, onde novas percepções e significações sobre o tempo e o espaço colocam os grupos locais em uma posição tutelada ou subalterna (Lobão, 2010a)

---

<sup>4</sup> Comentário pessoal de Ronaldo Lobão.

Com a implementação da Reserva Extrativista Marinha em Arraial do Cabo, em 1997, se delimitou uma área de três milhas marinhas de proteção para acesso a pesca somente por pescadores de Arraial do Cabo, os “cabistas”. Em conformidade com a proposta de definição de Lobão (2000), a Resex Marinha de Arraial do Cabo foi:

uma área de mar onde se concedeu um tipo especial de cidadania a um grupo de pescadores artesanais para que eles pudessem definir localmente regras para apropriação deste espaço público especial, que é o mar, de acordo com o interesse que a sociedade envolvente tem tanto na preservação deste ambiente natural como neste grupo social.

Para definir ao conjunto de pescadores que integraram a população tradicional local (os atuais beneficiários da RESEX), os pescadores definiram em assembléia que pescadores cabistas seriam aqueles que pescassem há dez anos em Arraial do Cabo e votassem no município há cinco anos. Criou-se a Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo (AREMAC) para se responsabilizar da co-gestão da reserva, junto ao diretor da RESEX indicado pelo IBAMA. Às funções específicas da AREMAC foram: ser responsável pela exploração extrativista e de elaborar um Plano de Utilização que normatizava às atividades extrativistas e outras atividades econômicas dentro da área. Este Plano de Utilização era um documento administrativo, que normatizava as relações entre os diferentes atores, com interesses diversos, que compunham a RESEX, e que foi aprovado posteriormente pelo IBAMA.

Quando no ano 2000 entrou em vigor a Lei do SNUC (Lei 9.985/2000), influenciado em sua constituição pela ECO 92 e as novas idéias da Ciência da Conservação, e em 2004 o IBAMA publicou o roteiro metodológico para a implementação das RESEX Marinhas, se evidenciou a mudança sobre a forma em que deveria ser manejada uma reserva extrativista. Nenhum dos princípios nele especificados faziam parte dos princípios explicitados pelos seringueiros da Floresta Amazônica no início da trajetória das Reservas Extrativistas. Também não estavam presentes na chegada da reserva extrativista ao mar, pois tanto o Plano de utilização da RESEX de Pirajubaé, como o de Arraial do Cabo (as primeiras RESEX marinhas) foram elaborados a partir de princípios totalmente distintos (Lobão, 2010a).

Uma das modificações importantes estabelecida pelo SNUC foi o Plano de Manejo:

Antes do SNUC, a regulamentação em vigor nas RESEX definia que o uso dos recursos estaria normatizado em um instrumento “administrativo”: um Plano de Utilização, que era fundamentado em um “saber local”, este seria um “regulamento feito e aprovado pelos próprios moradores [que teria] mais possibilidades de ser respeitado do que algo trazido

de fora” (Ibama, s.d.b apud Lobão, 2010a). Com o Plano de Manejo, um “documento técnico”, o manejo dos recursos dentro da reserva passou a ser fundamentado no saber científico, e o conhecimento local passou a ser assessorio. Como se apresenta como documento técnico muito sofisticado, o roteiro para a elaboração não pode ser feito pelos moradores somente, ele deve ser feito por pesquisadores e técnicos que geralmente estão muito distanciados da realidade do grupo social. Assim as Reservas Extrativistas ficaram submetidas ao conservacionismo, perdendo grande parte da sua ênfase original na proteção e direitos sociais (Lobão, 2010a)

Se em um início o espírito da implementação das RESEX tinha como objetivo acompanhar a maturidade do grupo local, momento em que passaria a prescindir do poder público federal – representado pelo IBAMA – tendo construídos relações estáveis com os poderes públicos locais para a gestão da Reserva, depois do SNUC não se teve em consideração a maturidade do grupo local, pois eles agora devem apresentar um Plano de Manejo que indefectivelmente precisa dos conhecimentos científicos para ser aprovado pelo Estado. Como assinala Lobão:

Uma coisa é evidente. Esse [o Plano de Manejo] não é um documento para ser elaborado por populações tradicionais merecedoras de “proteção”. Não é também um documento para ser “apresentado pelos moradores”, como no roteiro anterior. Muito menos construído a partir de um saber local. Na verdade não sei nem qual saber, ou saberes, conseguirá dar conta da elaboração de um Plano de Manejo com tal grau de sofisticação e distanciamento da realidade do grupo social que se reconhece como detentor do direito de se reproduzir em seu lugar.” (Lobão, 2010a).

A gradativa independência do grupo detentor do direito não é mais considerado como o objetivo ultimo para um manejo sustentável da pescaria, e sim as aplicações dos novos conhecimentos científicos pesqueiros em relação aos planos de manejos de pescarias artesanais, em consequência o Plano de Manejo deverá ser sempre avaliado por pessoas ou entidades idôneas, como por exemplo, consultores contratados pelo Estado para fazer estudos sobre a “capacidade de carga” da área envolvida nos diferentes interesses na RESEX de Arraial do Cabo.

## **b) AMERBs em Chile**

As áreas de Manejo de Manejo e Exploração de Recursos Bentônicos (AMERBs) em Chile foram implementadas como uma ferramenta de manejo pesqueiro, em contraste com as

RESEX que foram implementadas como uma ferramenta de proteção para populações tradicionais de pescadores artesanais. E desde seus começos de concepção, no início da década dos 90, o Estado de Chile conjugou as idéias da Ciência da Conservação com as novas idéias de manejo pesqueiro da comunidade científica, como os Direitos de Uso Territorial para comunidades de pescadores artesanais, como forma de incentivo para o desenvolvimento de uma pesca sustentável.

Segundo o informe recente elaborado por Orensanz para a FAO e apresentado no marco da Segunda Reunião do Projeto Capes Ciências do Mar, realizado em Canavieiras em Março de 2012, a introdução das AMERBs se precipitou por uma serie de conflitos resultantes da falta de controle das taxas extrativas. O fracasso precipitado dos sistemas implementados anteriormente, de estabelecer quantidades estabelecidas de “loco” como o Regime Bentônico de Extração (RBE), devido ao incremento das exportações do recurso, os administradores pesqueiros tiveram que se enfrentar ao enorme desafio de desenhar um processo para a aplicação de Direitos de Uso Territoriais num sistema onde não se havia estabelecido por tradição (Orensanz, 2012 no prelo).

Como foi assinalado anteriormente, segundo Stotz a percepção da precipitação do RBE foi a causa das crescentes exportações e os movimentos dos pescadores, que se interpretaram como indicadores do esgotamento do recurso loco, mas que não tem registros pesqueiros que podam afirmar tal realidade. A consequência desta percepção foi que se deu prioridade a um sistema de sustentabilidade biológica (San Martín et al., 2010 apud Orensanz, 2012 no prelo), e os agentes do Estado encarregados da implementação das AMERBs se mostraram contrários a delegar a responsabilidade da gestão às organizações de pescadores artesanais.

Situação que caracterizou também a gestão das RESEXs por parte do Estado, sobretudo com as novas mudanças a partir do SNUC, onde uma a gradativa independência das populações tradicionais já não se persegue. Neste ponto se encontram as RESEX e as AMERBs na mesma situação, o resultado dessas influências, por exemplo, a sustentabilidade biológica, foi a implementação de processos administrativos muito exigentes em quanto a informação biológica que as organizações de pescadores artesanais devem proporcionar para solicitar, obter e depois manter, um DUT para uma pescaria. No caso das AMERBs os aspectos não biológicos, relacionados com quem deveriam receber os privilégios de acesso privilegiado aos recursos ainda não são atendidos (Orensanz, 2012 no prelo).

### 3. DIFERENÇA ENTRE AMBOS TIPOS DE PESCARIAS RELACIONADAS AO RECURSO E COMERCIALIZAÇÃO

Neste tópico quero destacar algumas diferenças entre as duas pescarias estudadas. A pescaria como a de Arraial do Cabo, se caracteriza por ter como recurso principal organismos migratórios, os pescadores são sedentários e “esperam os peixes chegar”, e finalmente que não tem demanda do mercado internacional, assim as pressões para a exportação não existem, e sim pressões em quanto a disputa do espaço onde se desenvolve a pescaria por interesses turísticos e imobiliários.

A pescaria de loco nas ALAs no Norte Grande se caracteriza por ter como recurso principal um organismo de pouca mobilidade, que responde principalmente á presença de comida fixa no fundo do mar, os pescadores são migratórios, se movimentando entre zonas de pesca ao longo da costa, e finalmente existe uma forte demanda na exportação, o que influencia na periodicidade e pressão de pesca, neste caso não existe conflitos em quanto ao espaço por interesses turísticos e imobiliários.

Segundo a classificação de Orensanz (2012, in prelo) feitas para as pescarias na América do Sul, as diferenças entre as RESEXs Mar e AMERBs é que a primeira é um direito comunal de uso de um território, e o acesso a este território esta acordado para uma comunidade que utilizou esse território tradicionalmente, e o direito se outorga de forma perpetua; e a segunda é um privilegio de uso territorial de um sector de fundo marinho, e o acesso é acordado para uma associação de pescadores artesanais e tem que ser renovados cada certa quantidade de tempo. E menciona Orensanz que no sistema onde se enquadra as RESEX, geralmente existe uma delegação de autoridade significativa, com um sistema de governança “two-tiered”.

Segundo Berkes (2006), um sistema de manejo para uma pescaria artesanal que tenha como recurso a peixes migratórios, se enquadra dentro dos sistemas mais complexos a serem abordados, devido a impossibilidade de definir claramente os limites dos recursos (limites e fronteiras difusos) e que não coincidem com os limites institucionais, como seria os limites das RESEXs. Os peixes que passam pela RESEXs de Arraial do Cabo são pescados antes e depois por outros usuários. Existe assim uma complexidade no âmbito da própria comunidade envolvida (interesses diversos dos atores) e com as comunidades que utilizam os recursos fora das RESEX. Berkes ainda sinala que a complexidade é também devida pela existência de fatores externos de cambio, como as políticas do governo central e os mercados globais, que

no caso de Arraial do Cabo poderia ser a criação da lei do SNUC e o progresso de desenvolvimento imobiliário e de petróleo por que passa na atualidade Brasil. Se faz evidente a necessidade de uma interação a nível vertical e horizontal entre as instituições dentro e fora da RESEX de Arraial do Cabo, para abordar de maneira integra os conflitos que nela estão acontecendo.

## CONCLUSÃO

É evidente para mim na atualidade, no mundo ocidental, e especificamente na America Latina com seus países em vias de desenvolvimento, o progresso econômico que se procura está colocando em risco a existência de grupos com formas de vida diferenciadas, com outros tempos e interesses, com outras formas de relações entre o trabalho e a vida cotidiana.

Uma parte destes grupos são os pescadores artesanais, sejam eles provenientes de uma antiga tradicionalidade, ou de uma adoção dessa atividade relativamente recente em relação aos anteriores. Essa forma de vida diferenciada se encontra em risco de desaparecer ante a crescente força da forma capitalista que pretende uniformizar os espaços, trabalhos, relações comerciais, relações de companheirismo e amizade, a uma forma de vida moderna, uniforme e “produtiva”.

Neste sentido, as implementações de sistemas gestão compartilhada, em locais onde se desenvolvem atividades de pesca artesanais que vem se ameaçados por pressões de interesses imobiliários, turísticos ou de petróleos, ou por pressões do mercado mundial para a exploração dos seus recursos; se mostram como a alternativa mais eficiente, como política publica, de proteger e assegurar a continuidade dessas formas de vida diferenciadas.

Nos dois casos analisados, estas formas de proteção se caracterizam por serem áreas geográficas delimitadas que pretendem dar acesso exclusivo de utilização a grupos reconhecidos de pescadores artesanais. Num caso a proteção se dá diretamente à população tradicional, que se caracteriza por serem fixos, “esperam o peixe chegar”, e são os recursos, os peixes migratórios, aqueles que se movimentam dentro e fora da área protegida, tornando a proteção do recurso um elemento secundário. No outro caso a proteção da se diretamente ao recurso, que se caracteriza por serem quase sedentários, com mobilidade mínima se encontram com alimento na área, e são os pescadores que movimentam dentro e fora da área protegida, a proteção dos pescadores artesanais da se de forma secundaria.

Alem de que as intenções iniciais em ambas formas de proteção são a de manejo compartilhado entre o Estado e o grupo de pescadores artesanais, procurando que estes grupos cheguem a uma maturidade cada vez maior para tomar a responsabilidade de manejo sustentável do recurso e suas atividades; nos últimos anos esta idéia se vê impossível de frente à tendência da ciência da conservação de obter análises muito específicos para determinar o estado dos recursos, e se baseiam mais nos conhecimentos científicos que nos conhecimentos naturais que possuem os pescadores artesanais, a pesar de que estes últimos se mostram eficazes na pratica de fazer sustentável a atividade evidenciado pela perpetuidade ao longo dos anos destas pescarias.

Para o Estado assegurar aos grupos diferenciados o direito de continuar com suas formas de vida, ele deve se assegurar de que as praticas são de forma “sustentável”, e exige que seja feito por a comunidade científica, que na maioria das vezes estão afastadas das realidades destes grupos detentores do direito. Isto me parece uma evidencia mas do que vejo acontecendo em vários aspectos de nossa sociedade, o estado se mostra reticente a delegar poder de administração ás populações, a pesar das formas que propõem de “co-manejo” é o Estado em ultima instancia que decide a forma e os grupos sociais que “protegerá”. Penso que mais que delegar poder com estes mecanismos de políticas públicas, o Estado procura obter mais controle sobre as diferentes formas de vida de nossa sociedade. Apesar das áreas marinhas protegidas que conheço tenham algumas falhas na execução e na finalidade, segundo meu ponto de vista, ainda considero uma ferramenta importante disponível, como política publica, para a proteção de grupos com formas de vidas diferenciadas, ameaçadas de desapareção de frente ao avance do progresso.

As recentes discussões da comunidade científica internacional sobre a formas de analisar os sistemas de pescarias artesanais, sinalam a necessidade de considerar estes sistemas como complexos (Berkes, 2006; Mackelworth, 2008) onde cada situação particular deve ser considerada no momento da implementação de um modelo de co-gestão de uma pescaria. Não existem receitas únicas que possam ir em acordo com os diferentes casos, como se pensou em ambos países onde se focaliza este trabalho, onde a partir de um modelo pensado e implementado para uma situação particular, se implementou repetindo o mesmo modelo para todas as situações.

Outra discussão que é freqüente na comunidade científica é a de construir formas de gestão de pescarias artesanais que sejam cada vez menos dependentes de dados estatísticos dos recursos, especialmente quando estes são difíceis de estudar devido a seus limites difusos,

como é o caso de sistemas complexos com recursos moveis, como por exemplo, peixes migratórios na RESEX Marinha de Arraial do Cabo.

Por ultimo se faz necessários construir marcos conceituais que permitam a comparação dos sistemas a nível internacional, para poder compreender a forma mais adequada de implementação de sistemas de gestão compartilhada em pescarias artesanais.

## Referências Bibliográficas

BERKES, F. From Community-Based Resource Management to Complex Systems: The Scale Issue and Marine Commons. *Ecology and Society*. 11(1): 45. 2006. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art45/>.

BRITTO, R. C. *Modernidade e Tradição*. Construção da identidade social dos pescadores de Arraial do Cabo (RJ). Niteroi: Editora da UFF, 1999.

CALANDRINO, T. *Significados da Pactuação entre Órgãos Públicos Ambientais e Populações Tradicionais*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre. 2012.

CARNEIRO, A. M. *Rede Interativa para a Gestão Compartilhada da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo*. CLADHE-II / AHM – HE. Simposio: Formación de redes sociales y su relación con la actividad económica. Ciudad de México. 2010.

CINTI, A. *Las Áreas de Manejo desde la perspectiva de pescadores de pequeña escala en la IV Región*. Chile. Dissertação de Magister em Ciências do Mar. Universidade Católica do Norte. Coquimbo, Chile. 2006.

LOBÃO, R. J. *Reservas Extrativistas Marinhas: uma reforma agrária no mar? Uma discussão sobre o processo de consolidação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo/RJ*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre. 2000.

LOBÃO, R. J. *Cosmologias Políticas do Neocolonialismo*. Como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento. Niterói: Editora da UFF, 2010a.

LOBÃO, R. J. *Testemunhas, Infratores, Parceiros, Invisíveis ou Criminosos: Papéis múltiplos em uma relação singular entre pescadores e a exploração do petróleo na Bacia de Campos*. Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé. Cap. 3-3: Ronaldo Lobão. 2010b. p. 323.

MINISTÉRIO DE ECONOMIA, FOMENTO E TURISMO. 2011. *Modificación de la veda biológica del recurso “loco”, Regiones VII – XI*. Informe Técnico (R. Pesq.) N°054.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Lei Nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Decreto Nº 4.340, de 22 de Agosto de 2002. Brasília.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Roteiros metodológicos Plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas Federais*. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília: Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável. 2004.

ORENSANZ, J.M. *Latin-American Rights-Based Fisheries Targeting Sedentary Resources*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), FIPI/ Project TF.FIDFD.TFAA400111036 Senior/ Fishery Planning Office: Rolf Willman. 2012. (no prelo).

STOTZ, W. Las Áreas de Manejo en la Ley de Pesca y Acuicultura: primeras experiencias. Evaluacion de la utilidad de esta herramienta para el recurso loco. *Estud. Oceanol.* 16: 67-86, 1997.