

Da Propriedade Coletiva ao Co-Gerenciamento: Lições da Primeira Reserva Extrativista Marinha Brasileira (1)

Patricia Pinto da Silva

NOAA Fisheries, 166 Water St. Woods Hole, Massachusetts, 02543 USA
Tel: +1 508 495 2370 fax: +1 508 495 2258

SUMÁRIO - As Reservas Extrativistas Marinhas (RESEX) estão sendo estabelecidas nas áreas do litoral do Brasil para proteger as populações litorâneas ‘tradicionais’ e os recursos marinhos de que dependem seu sustento. Este documento examina os desafios que a primeira RESEX de mar aberto do Brasil está enfrentando para tentar atingir esses objetivos. Os resultados de um projeto-piloto em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro, sugerem que existem importantes barreiras sociais em termos de ação coletiva e que as instituições de controle dos recursos locais não são rigorosas. Conseqüentemente, os pescadores estão perdendo a condição de parte decisiva no processo de tomada de decisões. São examinadas as implicações dessas conclusões para a política futura de conservação marinha no Brasil.

Palavras-chave - Brasil, reserva extrativista, gerenciamento colaborativo, áreas de proteção marinha

Introdução

As comunidades de pesca em pequena escala em todo o mundo têm desenvolvido há muito tempo procedimentos de gestão local que controlam os recursos litorâneos com base no conhecimento ecológico tradicional [1, 2, 3]. Tais procedimentos institucionais incluem limitações quanto ao acesso de recursos, equipamentos e restrições sazonais. Já está bastante divulgado que esses controles podem fornecer soluções sustentáveis em termos ambientais e localmente relevantes com relação à degradação dos recursos [4, 5]. Neste modelo de ‘conservação produtiva’ encaixa-se a participação a longo prazo dos usuários dos recursos [6].

No Brasil, um novo paradigma de conservação marinha está surgindo, ultrapassando o protecionismo por si só. As Reservas Extrativistas Marinhas (RESEXs), um novo tipo de gerenciamento colaborativo das áreas de proteção marinha, estão sendo definidas a fim de proteger os recursos marinhos, ao mesmo tempo que facilitam o sustento das tradicionais comunidades de usuários dos recursos. Esta abordagem de conservação é apoiada pela teoria da propriedade coletiva que questiona a inevitável destruição dos recursos gerenciados coletivamente.

Este artigo examina a relação entre a primeira RESEX de mar aberto do Brasil, estabelecida em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro, e a tradicional comunidade de pesca de arrasto da praia (pesca de canoa) para cuja proteção foi criada. É apresentada uma breve revisão dos fundamentos teóricos do gerenciamento da propriedade coletiva por meio do gerenciamento colaborativo, seguida de um resumo da evolução histórica e do processo de criação das RESEXs. Este documento investiga a qualidade das instituições que tradicionalmente têm administrado a comunidade de pesca de arrasto

(2) em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro, Brasil. Finalmente, são apresentados fatores que restringem ou fornecem potencial para uma conservação participativa de longo prazo.

Gerenciamento colaborativo

Um ponto em comum para a maioria das definições de gerenciamento colaborativo ou de co-gerenciamento é o compartilhamento de poder e de responsabilidade entre governos e comunidades. O co-gerenciamento é geralmente descrito como um curso intermediário entre gerenciamento do Estado puro e controles de propriedade puramente comunais. O importante neste processo é o reconhecimento e a legitimação de sistemas de gerenciamento no nível local informal ou tradicional. O co-gerenciamento enfatiza a importância do governo descentralizado e a participação dos usuários no gerenciamento de recursos naturais. Gerenciamento participativo, gerenciamento baseado em comunidade, gerenciamento colaborativo ou co-gerenciamento são todos termos usados para descrever esses procedimentos.

Dentro desses procedimentos, os usuários de recursos locais desempenham um papel fundamental na tomada, na implementação e na exequibilidade de decisões. Jentoft

[7: 425] observa que o co-gerenciamento se baseia em duas premissas principais. Primeiro, o conhecimento acumulado com o decorrer do tempo por parte dos usuários dos recursos é geralmente complementar a um conhecimento científico mais formal produzindo remédios e soluções iluminadas, eficazes e justas com relação aos desafios de gerenciamento.' Segundo, a participação dos usuários de recursos nos diversos estágios de gerenciamento legitima esses procedimentos, contribuindo, portanto, para a sua realização e resultando em estratégias de conservação mais eficientes. As parcerias com comunidades locais também podem reduzir custos de exequibilidade, um fator que torna esses controles particularmente atraentes nos países em desenvolvimento.

Tipos de co-gerenciamento

Com relação a um trabalho anterior, McCay e Jentoft [8], Sen e Neilson [9] argumentam que existe um amplo espectro de procedimentos de co-gerenciamento, variando significativamente em termos do equilíbrio entre o envolvimento da comunidade e do governo (ver Figura 1). Onde o co-gerenciamento for instrutivo, o Estado cria mecanismos de diálogo com usuários e os informa sobre as decisões de gerenciamento do governo. Onde for informativo, os grupos de usuários informam o governo a respeito das decisões tomadas no nível local.

Ainda passível de discussão é o fato de a forma 'mais genuína' de co-gerenciamento, o co-gerenciamento co-operativo, ser a variação que melhor exemplifica as metas de co-gerenciamento. De maneira ideal, sob esses procedimentos, o Estado e os usuários de recursos cooperam como parceiros iguais na tomada de decisões. Essas categorias são notadamente uma simplificação de como os procedimentos de co-gerenciamento funcionam na prática onde tais controles são combinações desses cinco tipos e o equilíbrio de forças e o envolvimento necessário para mudanças com o decorrer do tempo.

O equilíbrio de forças entre os parceiros deve refletir sua vantagem comparativa ao oferecer elementos diferentes essenciais a qualquer controle de gerenciamento participativo. Por exemplo, os usuários de recursos podem oferecer um conhecimento ecológico local, além de um

entendimento de uma pessoa bem informada no contexto social e cultural, enquanto o Estado pode desempenhar um papel central em termos de esforços de exequibilidade e fornecer uma estrutura legal que codifique e legitime a identidade local e os direitos sobre os recursos.

Fig. 1 Espectro de procedimentos de co-gerenciamento [9:405]

Condições para o Sucesso

A análise da expansão de controles de recursos de propriedade de comunidades e de estudos de casos de co-gerenciamento sugere que esses procedimentos só podem funcionar de fato sob um número limitado de condições. Ostrom [3] identifica alguns fatores importantes para um gerenciamento descentralizado com êxito (consulte Tabela 1).

Tabela 1 Princípios do projeto para controles rigorosos das Normas do Processo Civil

Outras qualidades tangíveis apresentadas por Ostrom incluem a existência de um capital social e de altos níveis de confiança e de valores compartilhados, além de um senso de comunidade ou de um futuro comum. As comunidades com um histórico de procedimentos coletivos parecem estar melhor posicionadas do que as que não têm um histórico. A dependência econômica também pode ser uma forte motivação para solucionar problemas comuns de modo a melhorar ou proteger a produtividade com o passar do tempo [3].

Reservas Extrativistas Marinhas

O gerenciamento de lugares de pesca no mar do Brasil tem-se espelhado bastante no modelo da América do Norte. O gerenciamento baseado em espécies que utiliza ferramentas convencionais (cotas, restrições sazonais e de tamanho) foi aplicado a um contexto social e ecológico radicalmente diferente. A pesca comercial em grande escala beneficiou-se de generosos incentivos, como concessões de impostos e crédito subsidiado [10]. Recentemente, porém, a degradação da zona litorânea e marinha, juntamente com questões sociais, como geração de emprego e segurança de alimentos, têm levado os participantes do processo decisório a procurar alternativas para o status quo.

Há um crescente reconhecimento oficial no Brasil dos usuários de recursos tradicionais e seus sistemas de gerenciamento como um importante elemento na conservação da biodiversidade e do habitat. Um ponto muito importante nesta tendência é a convicção de que os usuários de recursos tradicionais podem ser os melhores administradores dos recursos de que dependem seu sustento.

Atribui-se atenção especial ao papel potencial dos usuários de recursos na conservação oriunda da luta dos seringueiros ou extratores de látex da borracha da Amazônia em resistirem contra a invasão de suas terras por rancheiros de gado e madeireiros dos estados mais ricos do sul [11]. Liderados por Chico Mendes e Wilson Pinheiro, dois líderes que acabaram assassinados em consequência de suas lideranças do movimento rural, os extratores de látex colaboraram para proteger a floresta tropical. A mudança para um governo democrático no final da década de 1980 e apelos internacionais para proteger a floresta tropical proporcionaram apoio oportuno a esse grupo. O movimento dos extratores de látex também foi apoiado por acadêmicos interessados e

organizações não-governamentais internacionais que avaliaram esse movimento como um defensor crítico da floresta tropical.

Esse processo culminou em 1989 com a criação da categoria de conservação Reserva Extrativista (3). As Reservas Extrativistas são um tipo de controle de gerenciamento colaborativo iniciado por usuários de recursos locais e apoiados pelo governo federal. Essas iniciativas de conservação e desenvolvimento surgiram como o instrumento de política usado pelo Centro para Populações Tradicionais (CNPT) no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para descentralização da responsabilidade gerencial dos recursos naturais de comunidades com um histórico comprovado de uso sustentável. (4)

Desde 1990, 16 Reservas Extrativistas federais foram criadas, em sua maioria com base em terras. Contudo, há uma importante tendência quanto ao estabelecimento de reservas com bases marinhas. Das 21 reservas atualmente em estágios iniciais de desenvolvimento, 18 concentram-se em recursos aquáticos, a maioria (13) das quais incluem ambientes de mar aberto nas áreas litorâneas (Figura 2). Essa tendência política é bastante importante, uma vez que representa o primeiro esforço patrocinado pelo governo para proteger os recursos de propriedade coletiva dos quais dependem a pesca em pequena escala. A Tabela 2 lista algumas das características das quatro RESEXs existentes.

Fases de criação

Existem três fases no estabelecimento dessas iniciativas de conservação e de desenvolvimento. Inicialmente, uma solicitação formal é desenvolvida pelos extrativistas em uma determinada área que descreve o ambiente (social, econômico, demográfico, etc.) em que a reserva funcionará junto com os argumentos em apoio à sua proposta. Se aprovada (pelo IBAMA/CNPT e assinada pelo Presidente), um programa de utilização é desenvolvido definindo quem, quando e como os recursos podem ser usados, essencialmente representando um contrato social entre os posseiros. Esse programa deve ser aprovado pelo IBAMA/CNPT e publicado no Diário Oficial para codificar os direitos e as responsabilidades do governo e dos posseiros dos recursos. Finalmente, o programa é operacionalizado e reforçado para aumentar seu poder de recuperação a longo prazo. A fase final é claramente a mais desafiadora, uma vez que requer instituições sólidas localmente derivadas com a participação da comunidade e o apoio do governo a longo prazo.

Metodologia

Um estudo de caso foi usado para examinar a relação existente entre a recém-criada reserva e a tradicional comunidade de pesca de arrasto em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro, Brasil. Essa abordagem envolve a investigação empírica de um fenômeno particular contemporâneo especial (RESEXs) dentro de seu contexto de vida real usando múltiplas fontes de evidência [13].

Doze meses foram gastos no local do estudo de caso vivendo e trabalhando com os pescadores do local em 1999-2000. Entrevistas informais e semi-estruturadas foram realizadas com representantes de organizações municipais, estaduais e federais. Foi feito um levantamento, por meio de um questionário, de mais da metade da população da pesca de arrasto (total de 150) para obter informações padronizadas sobre o grupo como um todo. Foram mantidos grupos de enfoque com os pescadores como forma de acompanhamento do questionário para triangular informações e explorar determinadas questões com mais detalhes. A observação dos participantes foi bastante útil

na obtenção de um entendimento das 'pessoas bem informadas' do local do estudo de caso. Dados qualitativos foram analisados com o software Atlas Ti e dados quantitativos foram analisados usando SPSS.

Arraial do Cabo, Rio de Janeiro

Em 1997, a primeira RESEX de mar aberto do Brasil foi criada em Arraial do Cabo, Rio de Janeiro, para proteger a comunidade de pesca de arrasto da localidade e os recursos de que dependem seu sustento[14]. Os métodos de pesca sustentáveis usados junto com as instituições formais e informais que têm governado este grupo de gerações garantiram a criação da reserva. Os dados revelam, contudo, que essas instituições tradicionais não são mais robustas e que importantes barreiras sociais precisarão ser vencidas para revitalizá-las e integrá-las por completo na estrutura da reserva. As seções a seguir verificam alguns dos fatores físicos, institucionais e sociais que afetam o potencial em termos de conservação participativa a longo prazo.

Atributos físicos e técnicos

Arraial do Cabo, uma cidade de aproximadamente 20.000 residentes, está situada em um cabo com 40 quilômetros de extensão em direção ao oceano. Em consequência de seu relativo isolamento, a criação da reserva teve impactos negativos mínimos sobre a pesca em pequena escala das áreas vizinhas. Há séculos os pescadores são atraídos para o cabo devido à riqueza do ambiente marinho, fomentado pelas correntes das águas profundas do Ártico. A cidade está localizada em uma pequena área compacta, facilitando as comunicações entre os usuários dos recursos. Além disso, todos os pescadores incluídos neste programa pescam junto à costa, facilitando o monitoramento (5).

Uma vez que todos os pescadores locais utilizam métodos relativamente sustentáveis, nenhum deles foi excluído pela criação da reserva (6). Na verdade, os métodos da pesca local não precisaram ser alterados em nada. Embora algumas áreas fossem designadas como reservas biológicas dentro da RESEX, os pescadores reconheceram a imensa necessidade de recuperação dessas áreas. Essas características tornaram o apoio para a reserva ainda mais fácil do que ocorreria em uma situação onde teriam havido 'ganhadores e 'perdedores'.

Atributos do próprio recurso, porém, complicam a relação entre os pescadores de arrasto das quatro praias diferentes onde ocorre o arrasto. Como dependem de um único fluxo de recursos (peixes migratórios) que passam por cada praia (começando pela Praia Grande), há o problema da redutibilidade (ver Figura 3). Os pescadores de arrasto das praias localizam visualmente a chegada de cardumes das colinas adjacentes às bases de pesca. Quando um cardume é localizado, o tipo, o local e o tamanho do cardume são comunicados em silêncio por meio de sinais manuais aos pescadores que aguardam embaixo. Com esse método de pesca, os pescadores de arrasto sabem aproximadamente a quantidade de cardumes existentes na área a qualquer momento. Conseqüentemente, os peixes capturados pelos pescadores em uma praia não serão capturados por outros pescadores de outra praia. A depleção dos cardumes aumentou a sensibilidade em relação a essa hierarquia natural.

Instituições de controle de recursos

Os pescadores em Arraial do Cabo, assim como em qualquer lugar no Brasil e além, vivem às margens da vida organizacional. Embora exigido por lei, apenas 5% dos pescadores têm registro na guarda costeira e 18% são registrados no órgão de pesca federal. Até a participação básica em instituições formais locais é extremamente limitada.

Embora a livre associação seja legal desde a assinatura da nova Constituição em 1988, a Associação de Pesca patrocinada pelo Estado (Colônia de Pescadores) ainda tem o maior número de associados. Mesmo assim, os níveis de associação são bem baixos e poucos pescadores sentem que essa organização os representa de modo adequado.

Conseqüentemente, a participação dos pescadores nesta organização é insignificante. Apenas 4% dos pescadores são membros desta organização que se orgulha em ser a associação de mais ampla base de todas as instituições formais locais. Os pescadores reclamaram que as associações criadas para representá-los têm sido freqüentemente desprezadas pela elite local e pela associação que utiliza essas organizações em benefício próprio.

Na falta de apoio e de uma legislação do governo, a comunidade da pesca de arrasto tem sido governada por um grupo de instituições localmente criadas e publicamente reconhecidas que regula o acesso a bases de pesca comuns ou o uso das mesmas. Embora originalmente um grupo de instituições informais, essas regras foram codificadas em 1921 pela associação de pesca local [15](7) . Normas complexas incluem restrições sobre o tipo de equipamentos, embarcações e quantidade da tripulação que podem participar, além de determinar o acesso a bases locais de pesca.

O acesso às áreas de pesca é definido por um conjunto de regras denominado Direito do Dia ou sistema Direito do Dia. Cada praia tem sua própria corrida ou seqüência de usuários que determina quem tem o direito de acesso em cada dia. As regras podem ser alteradas por acordos feitos pelos proprietários da praia em questão. Existe um determinado número de ‘dias de pescaria’ associados a cada uma das quatro praias locais que determina quando cada proprietário tem o direito de pescar. De acordo com a demanda nos dias de pescaria na Praia Grande, se um proprietário somente tiver um dia, ele (8) só conseguirá pescar uma vez a cada 21 dias (consulte a Tabela 3).

Tabela 3 Dias de pesca por praia [16]

Considerando-se o entendimento local do fluxo de recursos, Praia Grande, a primeira praia no fluxo, atraiu muito mais pescadores com a esperança de ter uma primeira oportunidade com a chegada de cardumes. Para maximizar a eficiência, duas canoas pescam por dia nesta praia. Enquanto uma companhia cerca um cardume de peixe, a outra espera o próximo e prepara os equipamentos. De acordo com os costumes do local, todo dia deve haver uma canoa correspondente e um kit completo de equipamentos (9), além de uma equipe de trabalho ou companhia composta de 9 a 13 homens.

No passado, menos quantidades de canoas e equipamentos pertenciam a múltiplos proprietários que eram normalmente os próprios pescadores de arrasto. Há alguns anos, uma quantidade bem maior de canoas entrou na seqüência de usuários e os proprietários têm declarado uma moratória para as novas entradas. Embora os proprietários tenham cumprido essa regra com eficácia, eles têm desconsiderado outras. Por exemplo, agora há apenas 15 conjuntos completos de equipamentos na

Praia Grande quando deveria haver 42. Uma das grandes causas de conflito é o fato de os proprietários de Praia Grande usarem a rede de arrasto como se fosse uma rede de espera, amarrado e vigiado pela campanha. Os pescadores das outras praias reclamam que esta prática espanta e espalha os cardumes que complica a possibilidade de sua captura nas outras praias. A Tabela 4 apresenta o acesso detalhado ao local de pescaria na Praia Grande.

Tabela 4 Sequência de acesso à pesca em Praia Grande [17]

Grupos sociais, hierarquias e divisões

Cerca de 1.340 pescadores moram em Arraial do Cabo. Desses, 150 são pescadores de arrasto. Muitos imigrantes têm sido atraídos para o Cabo na última década para esta fonte de mão-de-obra sem regulamentação e com baixa qualificação. Os pescadores locais são bastante diferenciados pelo tipo de equipamento que utilizam e pelo tempo que moram no Cabo. Os migrantes recentes normalmente se tornam pescadores de anzol, um tipo de pesca desprezada no local devido à crença de que não necessita de um conhecimento considerável do ambiente marinho. Os pescadores locais orgulhosamente se autodenominam Cabistas (do Cabo) e pejorativamente chamam os pescadores migrantes de Caringos (10). Os pescadores de arrasto são todos Cabistas e a grande maioria tem uma longa ascendência dessa atividade. A Figura 4 retrata os diferentes grupos de equipamentos e as divisões sociais associadas a cada grupo

Fig. 4 Tamanho dos grupos e divisões étnicas dos pescadores de Arraial do Cabo [16]

Apesar de todos os pescadores de arrasto serem Cabistas, existem profundas divisões dentro desse grupo. Após 500 anos (11), as divisões e as diferenças raciais entre as praias aumentaram. Os habitantes locais geralmente afirmavam que as vizinhanças diferentes pareciam diferentes 'tribos'. As equipes de trabalho são frequentemente formadas por membros da família e historicamente os pescadores moravam na vizinhança em que pescavam. Os pescadores de arrasto de Praia Grande, por exemplo, são em sua maioria descendentes de portugueses, os da Praia dos Anjos de franceses ou norte-europeus, enquanto os da Prainha são descendentes de africanos trazidos pelo comércio transatlântico de escravos. Essas comunidades encontram-se uma ao lado da outra e bem próximo uma da outra.

Nos últimos anos, os padrões de propriedade entre os pescadores de arrasto têm sido alterados drasticamente. Poucos indivíduos (em sua maioria da mesma família) de Praia Grande têm juntado propriedade da maioria das canoas e redes, controlando assim os dias de acesso associados às bases de pesca. Grande parte da indignação dos pescadores de outras praias está no fato de que não só dominaram o controle da pescaria da Praia Grande como também estão comprando todos os dias de acesso nas outras praias.

Esses proprietários estão verticalmente integrados e são donos de frigoríficos e peixarias e, por isso, desempenham um papel importante na definição do valor da pesca. Os padrões de propriedade na Praia dos Anjos ilustram esse fenômeno (Tabela 5).

Tabela 5 Divisão da propriedade de acesso/equipamento na Praia dos Anjos

Pescadores com rede de arrasto e a Reserva

Um programa de utilização foi desenvolvido em uma série de reuniões com pescadores locais para definir as normas que representam o contrato social entre os pescadores, assim como entre os pescadores e o governo. As instituições tradicionais dos pescadores de arrasto foram integradas automaticamente ao programa. O Artigo 5.1 do programa estabelece que “o arrasto de praia é permitido de acordo com as normas do ‘direito de sistema de passagem’ que regula a seqüência da canoa [18]”. A reserva, portanto, absorveu as normas do processo civil da pesca de arrasto existente e as expandiu para incluir todos os diferentes grupos de equipamentos na municipalidade.

A reserva criou um novo fórum para tomada de decisões, pelo qual os não-proprietários têm o mesmo voto dos proprietários e os pescadores de anzol têm o mesmo direito à palavra dos pescadores de rede de arrasto. Esse foi um novo conceito para pescadores de arrasto que cresceram acostumados a aceitar as decisões dos proprietários de equipamentos. Os proprietários de redes de arrasto sentiram-se ameaçados por esse novo poder concedido aos empregados. A criação da reserva marinha, segundo os proprietários, ignorou sua legitimidade como tomadores de decisão final no que diz respeito às normas da pesca de arrasto. Por esse motivo, a maioria deles boicotou o processo e encorajou seus empregados a fazer o mesmo.

Na prática, seus receios podem não ter sido justificados. Desde a criação da reserva, poucos pescadores de arrasto participaram de forma significativa. Apenas 34% dos pescadores de arrasto estavam cientes de que os membros da reserva têm o mesmo direito de voto. Desses, apenas um pescador que participou do levantamento votou durante uma reunião na sede da reserva.

A dependência do recurso pode ser um importante incentivo para a participação no processo da reserva. Boa parte dos pescadores de arrasto (80%), contudo, tem fontes alternativas de renda fora da pesca. Muitos são funcionários do governo municipal e a maioria recebe aposentadoria de trabalhos anteriores realizados em um centro industrial local. Quarenta e dois por cento dos pescadores de arrasto ativos têm mais de 49 anos de idade e, o mais importante, 32% têm mais de 60 anos. É comum encontrar pescadores com mais de 80 anos puxando redes.

Muitos pescadores mais velhos demonstraram receio de participar das reuniões da reserva por medo de perder suas posições nas canoas pertencentes aos grandes proprietários. Outros disseram que se sentiam desconfortáveis com o regime de votação em aberto. Para que um voto entre na contagem, os pescadores presentes à reunião devem levantar as mãos e mantê-las erguidas até que todos os votos tenham sido contados. Devido às tensões existentes entre os grupos dos proprietários dos equipamentos e entre pescadores e proprietários, os pescadores de arrasto afirmaram que sempre evitavam as reuniões.

A RESEX em Arraial do Cabo introduziu um fórum de decisões mais democrático de tomada de decisões para regular as atividades de pesca e solucionar os problemas desta comunidade. Contudo, o sistema está fora do alcance de muitos pescadores que se encontram constrangidos pelos intermediários e proprietários para os quais trabalham. Os pescadores têm medo de perder uma parte importante de seu sustento ‘arriscando o pescoço’.

A criação da RESEX ainda não conseguiu substituir ou fortalecer as instituições dos pescadores de arrasto. Na verdade, embora a existência de uma 'população tradicional' garantida pela criação dessa unidade de conservação e desenvolvimento, os próprios pescadores parecem não estar

seriamente envolvidos nesse projeto. Ao contrário, foram feitas suposições sobre a qualidade de suas instituições de gerenciamento de recursos.

Co-gerenciamento e o Estado

Geralmente, as experiências dos pescadores com o governo têm sido negativas. Os pescadores sentem-se abandonados pelo governo em todos os níveis. Eles consideram a Guarda Costeira uma ameaça às suas atividades, em vez de uma fonte de apoio. Os pescadores também têm uma visão negativa do IBAMA, uma organização que sentem estar emaranhada em um jogo de corrupção e ineficiência. Essa visão não melhorou com a criação da reserva, uma vez que muitos deles sentem que a reserva é uma responsabilidade a mais colocada sobre os pescadores sem o apoio suficiente por parte do governo. Conseqüentemente, a confiança no governo é quase nenhuma.

Um ponto fraco muito importante da reserva atualmente em funcionamento é o seu sistema de monitoramento ineficiente. A capacidade dos parceiros da reserva (pescadores e o estado) em monitorar toda ela baseia-se em: a) suporte do IBAMA, b) disponibilidade de recursos incluindo as embarcações de monitoramento, e c) colaboração dos pescadores e outros membros da comunidade. Durante a realização da pesquisa, houve apenas um representante do IBAMA no local (um biólogo) e nenhum monitor. O governo não possui pessoal nem recursos financeiros. O governo não possui pessoal nem recursos financeiros. Nenhuma embarcação do governo foi disponibilizada para realizar o monitoramento. Um pescador descreve como ele vê o envolvimento do Estado até então: 'Eles plantaram uma semente e se esqueceram de regá-la...'. A Tabela 6 lista os princípios principais de Ostrom e avalia a capacidade do controle de gerenciamento dos recursos locais no atendimento dos principais princípios com o decorrer do tempo.

Tabela 6 Avaliação do Poder Institucional com o decorrer do tempo [3,16]

Potencial para um co-gerenciamento bem-sucedido

Está claro que a comunidade da pesca de arrasto da praia possui um rico histórico das instituições de gerenciamento de recursos formais e informais. Os direitos de acesso aos recursos são claramente definidos. Os números de usuários dos recursos são conhecidos e controlados. A identidade local se desenvolveu em torno dessas atividades e regras e os rituais diários envolvidos nessas atividades funcionam como um reforço constante. Os sistemas de monitoramento são incorporados nesse sistema de uso e acesso rotativo por meio do qual o usuário de cada dia tem o incentivo de proteger seus direitos de acesso. Os procedimentos coletivos de escolha foram garantidos por meio dos direitos e das responsabilidades da propriedade. Com relação ao tipo de tecnologia usada e determinados aspectos da cultura local, este grupo é bastante homogêneo. A pesquisa sugere, porém, que embora as instituições de controle de recursos ainda existam, elas não são mais robustas. A princípio, parece que ainda estão intactas, uma vez que a pesca continua amplamente inalterada. Ao se verificar mais de perto, constata-se que as instituições se enfraqueceram e foram usurpadas por alguns indivíduos verticalmente integrados para servir a seus próprios interesses. As regras que continuam a serem obedecidas são aquelas que controlam o acesso aos locais de pesca, junto com os procedimentos de tomada de decisões. As estruturas de marketing se consolidaram cada vez mais junto com a tomada de decisões. Há a manifestação de um capital social negativo nas estruturas hierárquicas surgidas para controlar essa atividade de pesca, enquanto um legado histórico de profundas divisões dentro desse grupo responsável pelos

equipamentos também dificulta e restringe a participação em geral. As hierarquias e os conflitos existentes têm impedido a comunidade da pesca de arrasto de articular suas necessidades dentro da estrutura da reserva.

Conseqüentemente, a reserva não fortaleceu de forma significativa as instituições de gerenciamento local e desprezou ou não foi capaz de lidar com esses obstáculos em termos de participação e distribuição de poder. Atualmente, os pescadores de arrasto não parecem ser os participantes responsáveis pelo processo de tomada de decisões. Um exemplo disso é o baixo nível de participação nas atividades da reserva.

Em diferentes estágios, a RESEX tem demonstrado algumas características do espectro global dos procedimentos de co-gerenciamento. Em nenhum estágio, porém, a contribuição de quaisquer dos grupos (pescadores ou Estado) tem sido ideal. A organização federal responsável pelo ambiente, IBAMA, não tem cumprido sua parte do acordo. Com apenas um representante no local e nenhum monitor, esse grupo logicamente não têm condições de cumprir suas responsabilidades. Além disso, apesar de já estarem participando de alguma forma, os pescadores de arrasto não desempenharam um papel importante neste processo. No momento, essa experiência pode ser melhor caracterizada como uma forma de procedimento de co-gerenciamento em que os dois lados não possuem as condições de capacidade necessárias (dinheiro, treinamento e experiência) para dar suporte a um sistema efetivo em termos de controle de recursos colaborativos. São necessários uma maior participação e mais apoio do governo federal para a obtenção de um sistema de gerenciamento mais equitativo e eficiente. Com a criação da RESEX, os pescadores de Arraial do Cabo, incluindo os pescadores de arrasto têm uma grande oportunidade de controlar os recursos de que dependem. Enquanto por um lado isso tem o potencial de dar poderes aos pescadores locais, também representa uma sobrecarga de responsabilidade associada à criação e ao gerenciamento dessa reserva.

O estabelecimento de uma RESEX causará uma alteração e um problema no status quo. Devido ao pouco apoio disponibilizado por parte do governo, as comunidades têm sido praticamente obrigadas a se adaptar por sua conta a essa nova situação. As RESEXs no Brasil, por definição, encontram-se localizadas em locais onde populações tradicionais existem. Geralmente, esses grupos têm desenvolvido instituições informais para gerenciar seus recursos. Não há garantias, contudo, de que essas instituições sejam efetivas e colocadas em prática. Considerando o fato de que essas áreas serem afetadas por fatores externos (como mudança de tecnologia e políticas de pesca do Estado), é provável que muitas dessas instituições tenham se dissolvido com o tempo. Por isso, apesar de os controles de gerenciamento de recursos coletivos locais oferecerem estruturas sustentáveis, democráticas e participativas, os praticantes devem ficar atentos ao fato de eles ainda permanecerem robustos.

Implicações da política

As RESEXs estão sendo criadas em números significantes nas áreas litorâneas do Brasil. As fases 1 e 2 dessa criação podem ser relativamente fáceis, contudo, o desafio permanece na sustentação dessas iniciativas a longo prazo. Os fazedores de política e os praticantes de conservação devem ter em mente o seguinte:

.. As comunidades costeiras não são conjuntos orgânicos. A diferença e a diversidade devem ser consideradas, além de estruturas de poder existentes que podem distorcer ou restringir a participação em geral. Caso contrário, as reservas extrativistas podem potencialmente reforçar estruturas de força injustas, em vez de promover uma conservação participativa mais ampla.

.. Os praticantes de conservação não podem pressupor que os sistemas de gerenciamento de recursos tradicionais sejam justos, equitativos e atualizados. É preciso fazer uma avaliação da existência e da saúde dessas instituições antes da criação do programa de utilização. As informações sobre o estado dessas instituições são essenciais à elaboração de controles efetivos e de cogeriamentos de recursos naturais.

.. Universidades regionais e organizações não-governamentais podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento da capacidade das comunidades de pesca para co-gerenciar reservas. O gerenciamento financeiro, a pesquisa participativa e os métodos de gerenciamento são exemplos de áreas onde agentes externos podem desempenhar um papel chave.

.. É possível que as comunidades tenham que passar por um processo de preparação social antes da criação da reserva. Em Arraial do Cabo esse processo deveria ter reunido os pescadores de diferentes grupos de equipamento e/ou praias para discutir e resolver problemas comuns. Esse processo também devia incluir acionistas secundários como governo local, associações de pesca e famílias de pescadores. Os métodos de pesquisa participativa podem guiar esse processo e ajudar a garantir transparência.

.. Para que o governo cultive a confiança das comunidades de pesca é necessário que sejam desenvolvidas relações de reciprocidade. Essa relação se desintegrará rapidamente se as partes não cumprirem suas promessas. Pescadores brasileiros de pequena escala vivem há muito tempo ilegalmente. Experiências negativas com o Estado deixaram os pescadores desconfiados e será necessário muito cuidado na hora de renovar as relações entre o Estado e os grupos de usuário de recursos.

.. É pouco provável que as comunidades de pescadores sejam capazes de assumir sozinhos a responsabilidade por essas iniciativas e não terão êxito na conservação a longo prazo e com as metas de desenvolvimento sem ajuda externa. Com o número crescente de reservas planejadas, o CNPT necessitará de mais fundos e mais pessoal para executar as tarefas associadas a essa rede de áreas protegidas da marinha.

.. Serão necessárias diretrizes claras para votação e administração financeira visando garantir a legitimidades e a transparência da organização. O uso de "santinhos" para a votação, por exemplo, forneceria a legitimidade necessária ao mesmo tempo que garantiria a privacidade do voto.

As Reservas Extrativistas Marinhas são a mais importante iniciativa política a nível federal a atender as necessidades de pescadores costeiros de pequena escala no Brasil até hoje. As reservas extrativistas de modo geral representam as primeiras unidades de conservação que envolvem especificamente as comunidades locais em seu projeto e gerenciamento. Essas iniciativas têm enorme potencial para conservar áreas costeiras e garantir o sustento das populações costeiras. Esse estudo sugere, contudo, que para que essas metas sejam realizadas ambas as partes devem estar dispostas e aptas a desempenhar seus papéis no processo.

NOTAS

1 Este trabalho é baseado na pesquisa feita para realização parcial de um grau de doutorado na London School of Economics. Este estudo foi financiado pelo Ministro da Ciência e Tecnologia de Portugal. O texto completo encontra-se disponível na Biblioteca Digital dos Comuns em: <http://dlc.dlib.indiana.edu/>

2 A pesca de arrasto é um tipo de pescaria que envolve uma grande rede varredoura usada em águas rasas perto da costa.

3 Desde a sua criação, foi realizada uma reavaliação mais ampla das categorias de conservação existentes, resultando no novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação [19].

4 Esse esforço também tem sido apoiado pelo Programa-Piloto G-7 para Salvar as Florestas Tropicais Brasileiras em uma das maiores iniciativas ambientais multilaterais até esta data.

5 Será interessante observar como as linhas divisórias das reservas, a exeqüibilidade e outros procedimentos institucionais são adaptados aos barcos de pesca artesanal da costa como aqueles da região Nordeste do Brasil.

6 Pesca submarina

7 As regras foram codificadas no manual da colônia de pescadores locais. Ao mesmo tempo, esse modo de pescaria foi a fonte mais proeminente e importante de emprego/alimentos na área.

8 Existem mulheres que são proprietárias ou donas de metade das canoas. Geralmente, são viúvas dos pescadores. Essas canoas têm a reputação de serem rústicas e quando a canoa de alguém precisa de um cuidado especial, as pessoas podem dizer que parece uma 'canoa de viúva'.

9 O equipamento necessário inclui uma rede de arrasto com dimensões, remos e corda específicas.

10 Caringo é um nome pejorativo usado para imigrantes recém-chegados ao cabo que pescam bem longe das pedras ou com anzol e linha em pequenos barcos. Ninguém parece saber a origem do nome, mas possivelmente está relacionado ao termo gringo.

11 Américo Vespúcio chegou a Arraial do Cabo em 1503 e deixou um grupo de 24 homens para colonizar a área.

Agradecimentos

Muitos agradecimentos aos pescadores de canoa e outros pescadores de Arraial do Cabo pelo tempo que nos ajudaram, explicando seus rituais, sua cultura e suas opiniões sobre a pesca. Agradecimentos especiais ao Dr. Anthony Hall por fornecer uma excelente orientação da conceituação deste estudo até a sua conclusão final. Finalmente, eu gostaria de agradecer ao Ministro da Ciência e Tecnologia de Portugal por financiar este estudo e à NOAA Fisheries por me conceder o tempo necessário para que eu pudesse escrever este artigo.

Note

Este artigo foi traduzido do Inglês por João Francisco Bezerra. Este artigo está disponível em Inglês através do Journal of Marine Policy.

Original citation: Pinto da Silva, P. 2004. From common property to co-management; lessons from Brazil's first Maritime Extractive Reserve. Vol. 28 (5) p. 419-428. Marine Policy. Elsevier Publications.

Referências

1. S Forman, The raft fishermen; tradition and change in the Brazilian Peasant Economy, Indiana University Press, 1970.
2. J Cordell, Locally Managed Sea Territories in Brazilian Coastal Fishing, FAO Conference on Coastal Lagoon Fisheries, Rome, 1983.
3. E Ostrom, Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
4. AC Diegues, Traditional Sea Tenure and coastal Fisheries Resources Management in Brazil, Sao Paulo: Centro de Culturas Maritimas, 1994.
5. KB Ghimire and MP Pimbert, Social change and conservation: environmental politics and impacts of national parks and protected areas, London: Earthscan, 1997.
6. A Hall, Peopling the Environment, European Review of Latin America and Caribbean Studies, 62, 1997a.
7. S Jentoft, Social Theory and Fisheries Co-Management. Marine Policy, Vol. 22, 423-435, 1998.
8. B McCay and S Jentoft, User Participation in Fisheries Management: Lessons Drawn from International Experiences. Marine Policy, 19, 227-246, 1995.
9. S Sen and R Neilson, Fisheries Co-Management: A Comparative Analysis. Marine Policy, Vol. 20, 357-438, 1996.
10. AC Diegues, Camponeses e Trabalhadores do Mar, São Paulo, Atica, 1983.
11. A Hall, Sustaining Amazonia: Grassroots action for productive conservation. Manchester, UK; New York: Manchester University Press, 1997b.
12. www.ibama.org.br
13. R Yin, Case Study Research: Design and Methods, London: Sage Publications, 1994.

14. BRAZIL, Presidential Decree of January 3rd. Diário Oficial da União CXXXV # 3, January 6, Brasilia, 1997.
15. V Teixeira de Mello, Regimento Interno da Colônia C. de Pescadores Nossa Senhora dos Remedios Z – 22, Cabo Frio, Rio de Janeiro, 1921.
16. P Pinto da Silva, From common property to co-management: Social change and conservation in Brazil's first Maritime Extractive Reserve, Ph.D. dissertation, London School of Economics, 2002.
17. R Britto, Modernidade e Tradição, Universidade Federal Fluminense: Niteroi, RJ, 1999.
18. IBAMA, Plano de Utilização: RESEX Arraial do Cabo, RJ. CNPT. Brasilia, 1999.
19. BRAZIL, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei No. 9.985 de 18 de Julho 2000, Brasilia, 2000.