

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO  
LITORAL DE SANTA CATARINA:  
O CASO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO**

**Melissa Vivacqua**

**Florianópolis, março de 2005.**

**MELISSA VIVACQUA**

**CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO  
LITORAL DE SANTA CATARINA:  
O CASO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, sob orientação do Prof. Dr. Héctor Ricardo Leis e co-orientação do Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira.**

**Florianópolis, março de 2005.**



*À minha querida mãe,  
por sua tamanha dedicação,  
perseverança e compaixão.*

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata ao professor Héctor Leis, pela orientação e profundo respeito às minhas idéias. Gostaria também de expressar a minha gratidão ao professor Paulo Freire Vieira, por ter me mostrado um novo caminho possível de ser trilhado na pesquisa científica e pelos momentos valiosos de aprendizado durante as suas aulas.

Agradeço à Capes pela bolsa concedida.

Meus agradecimentos a todos os entrevistados, ao Mário, atual chefe da Rebiomar Arvoredo, assim como à equipe da Aprender e do Projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas, sempre disponíveis em me ajudar na pesquisa de campo.

Sou grata pelo lugar em que vivo, que me possibilitou toda a tranquilidade e inspiração necessárias às reflexões realizadas nesse trabalho. Ao mar, companheiro nos momentos de maior tensão, à melodia de suas ondas, à temperatura de suas águas, sempre ideais, mesmo nos dias frios e chuvosos de inverno; ao nascer da lua atrás do morro da Barra da Lagoa; e às pessoas queridas que compartilharam comigo, cada uma à sua maneira, a trajetória até aqui.

*O objetivo sempre se afasta de nós. Quanto maior o progresso, maior o reconhecimento do nosso desmerecimento. A satisfação está no esforço, não na obtenção. Esforço total é vitória total.*

Gandhi

*Certamente no esquecimento nada se perde, e tudo que jamais existiu existe hoje em mim como outrora; nosso navio se torna tanto mais pesado quanto mais se aproxima do porto, quase nem é mais navio, mas apenas carga, quase nem viaja mais, porém fica imóvel sobre o calmo espelho do anoitecer, e assim entra, imponderável apesar da imensa carga, e ninguém pode dizer se afunda ou se se desfaz nas nuvens, mas não conhecemos a carga, não conhecemos o porto, insondáveis são as águas que singramos, insondável o nosso próprio saber, que, crescendo, foge de nós.*

Herman Broch

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de estudar os conflitos socioambientais que foram gerados pelas restrições de uso e acesso aos recursos naturais impostas legalmente pela instituição da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, localizada na porção central da zona costeira de Santa Catarina. Buscou-se também compreender a dinâmica e o estado atual do sistema de gestão da Reserva a partir do processo de elaboração do plano de manejo e das mudanças nos arranjos de tomada de decisão. A abordagem principal do trabalho foi feita à luz do enfoque de gestão patrimonial e das representações sociais dos atores envolvidos. Os resultados alcançados revelam que os conflitos socioambientais existentes têm assumido contornos extremamente assimétricos. As variáveis social e cultural não são bem assimiladas no manejo dos recursos naturais, gerando desvios no funcionamento do sistema. Esses desvios se caracterizam essencialmente pela incipiente participação das populações locais nos processos decisórios e ausência de um diálogo horizontal entre o conhecimento científico e o conhecimento ecológico tradicional. No entanto, há indicações de que se começa a caminhar numa direção mais promissora: a sinergia de esforços e as parcerias firmadas na elaboração do plano de manejo assinalam o início de um processo de aprendizagem institucional e mudança organizacional.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work is to study the socio-environmental conflicts that were created by the restrictions of use and access to the natural resources legally imposed by the establishment of the Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, located on the central portion of Santa Catarina coastal region. Understanding the Reserve management system dynamics and current state was also sought from the process of elaboration of the management plan as well as from the changing on decision-making arrangements. This work main approach was conceived in the light of the focus on patrimony management and social representations of the actors involved. The results obtained reveal that existing socio-environmental conflicts have taken extremely asymmetric shapes. Social and cultural variables are not well assimilated on the natural resources management, creating deviations on the system working. These deviations are essentially characterized by incipient participation of local populace in decision processes and absence of a horizontal dialog between scientific knowledge and traditional ecologic knowledge. However, there are indications that a more promising path is being taken: effort synergies and partnerships established during the elaboration of the management plan indicate the beginning of a process of institutional learning as well as organizational change.

## **Lista de Siglas**

AEOMESC – Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina

APRENDER – Ações para a Preservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

FEPESC – Federação de Pescadores do Estado de Santa Catarina

FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza

ONG – Organização Não-Governamental

PAE – Plano de Ação Emergencial

Rebiomar Arvoredo – Reserva Biológica Marinha do Arvoredo

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC – Unidade de Conservação

UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí

## Sumário

<b>Folha de Aprovação.....</b>	<b>iii</b>
<b>Dedicatória.....</b>	<b>iv</b>
<b>Agradecimentos.....</b>	<b>v</b>
<b>Epígrafe .....</b>	<b>vi</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>vii</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>viii</b>
<b>Lista de Siglas .....</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>1. A EMERGÊNCIA DA CRISE SOCIOAMBIENTAL E OS (DES)CAMINHOS TRILHADOS EM BUSCA DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. O movimento ambientalista e a problemática socioambiental .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2. As controversas estratégias de conservação .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. A politização da Biodiversidade e a gestão de Unidades de Conservação .....</b>	<b>20</b>
<b>1.4. Conflitos pelo uso e acesso aos recursos naturais .....</b>	<b>25</b>
<b>1.5. Conflitos sociambientais em unidades de conservação .....</b>	<b>27</b>
<b>1.6. A gestão patrimonial dos recursos naturais para o ecodesenvolvimento .....</b>	<b>39</b>
<b>2. OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO .....</b>	<b>45</b>
<b>2.1. A diversidade natural e cultural .....</b>	<b>45</b>
<b>2.2. Os modos de apropriação dos recursos naturais no entorno da Rebiomar Arvoredo .....</b>	<b>48</b>
<b>2.3. Os padrões de interação conflitantes no processo de criação e implementação da Rebiomar Arvoredo .....</b>	<b>52</b>
<b>    2.3.1. A criação da Reserva .....</b>	<b>52</b>

2.3.2. A arquitetura dos conflitos .....	55
2.3.3. Cooperação (e conflito!) na gestão da Rebiomar Arvoredo .....	63
<b>3. REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A RESERVA E OS CONFLITOS EXISTENTES .....</b>	<b>68</b>
3.1. Pescadores artesanais .....	68
3.2. Operadoras de mergulho .....	71
3.3. ONGs ambientalistas .....	74
3.4. Pesquisadores .....	77
3.5. IBAMA .....	78
3.6. Polícia Ambiental .....	80
3.7. Pesca Industrial .....	81
3.8. Algumas considerações .....	82
<b>4. ANÁLISE DA DINÂMICA E DO ESTADO ATUAL DO SISTEMA DE GESTÃO DA REBIOMAR ARVOREDO .....</b>	<b>84</b>
4.1. O Plano de Manejo: início de uma gestão participativa?.....	84
4.2. Síntese dos padrões de interação no sistema de gestão da Rebiomar Arvoredo...	88
4.3. Obstáculos e potencialidades na gestão da Reserva .....	90
4.4. As fases da gestão da Rebiomar Arvoredo .....	93
4.5. Os conflitos latentes .....	95
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>97</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>
<b>7. ANEXOS .....</b>	<b>109</b>

# **1. A EMERGÊNCIA DA CRISE SOCIOAMBIENTAL E OS (DES)CAMINHOS TRILHADOS EM BUSCA DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS**

## **1.1. A globalização do movimento ambientalista e a problemática socioambiental**

O ritmo assustador com que vem ocorrendo a degradação ambiental impulsionou um considerável aumento na produção bibliográfica que trata sobre tal questão, gerando um campo interdisciplinar de pesquisa que envolve estudiosos tanto das ciências naturais quanto das ciências sociais.

O debate ambiental é amplo e centra-se, muitas vezes, em discutir acerca das diversas posições intrínsecas ao movimento ambientalista, como pode ser percebido na tipologia do pensamento ambientalista elaborada Leis & D'Amato (1996), que concebe o ambientalismo como um movimento vital, considerando de forma inter-relacionada suas dimensões histórico-social, ética e vivencial-psicológica.

Contudo, estas posições, por sua vez, não só variam ao longo do tempo, como também coexistem. A multiplicidade de posturas acerca dos possíveis fatores relacionados com o surgimento e desenvolvimento da crise ambiental, assim como as propostas que visam a solucioná-la ou minimizá-la podem ser observadas nas obras de Guillermo Foladori, Héctor Ricardo Leis, Eduardo Viola<sup>1</sup>, e de vários outros estudiosos do assunto. Podemos citar, como exemplo, a obra de Pádua (2002) *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*, resultado de uma pesquisa historiográfica inovadora que identifica a formação de uma tradição política reformista no Brasil, herdeira da tradição Iluminista luso-brasileira.

---

<sup>1</sup> Cf. LEIS, Héctor R. (1996); LEIS, Héctor R. (1999); VIOLA, Eduardo J. e LEIS, Héctor R. (1992); FOLADORI, G. TOMMASINO, H. "Technical and social to sustainability". Datiloscrito, s/d. 7p.

*A degradação do território derivava da utilização de práticas tecnológicas e sociais rudimentares, originadas do passado colonial. (...) A destruição do ambiente natural não era entendida como um 'preço do progresso', como na visão hoje dominante, mas sim como um 'preço do atraso'. (2002:13)*

Por outro lado, é recorrente no ambientalismo contemporâneo apontar o desenvolvimento e o progresso como os grandes vilões do meio ambiente. Em seu artigo *Ambientalismo e desenvolvimento sustentado/Nova ideologia/utopia do desenvolvimento*, Lins (1991) analisa as novas formas da noção de desenvolvimento suscitadas pelas transformações sociais, econômicas e políticas na contemporaneidade. Trata mais precisamente do conceito de desenvolvimento sustentado criado pelo ambientalismo, uma vez que há uma crescente descrença no tradicional conceito de desenvolvimento, herdeiro da idéia de progresso como forma de se alcançar a tão almejada qualidade de vida. Este novo conceito se tornou hegemônico no movimento ambientalista a partir da Conferência Rio 92. O desenvolvimento sustentável se pauta pela noção de que é possível conciliar crescimento econômico e conservação da natureza, norteando as intervenções da maioria das organizações ambientalistas em todo o mundo nos últimos anos. Porém, como veremos a seguir, o desenvolvimento sustentável não se configura como o mentor de uma ruptura integral com o modelo perverso de desenvolvimento vivenciado na sociedade contemporânea.

Sob encomenda do Clube de Roma, em 1968, técnicos do MIT — Massachusetts Institute of Technology — sob coordenação de Denis Meadows, elaboraram o relatório “Os limites do Crescimento”, que inovou pela utilização de uma metodologia de análise sistêmica, a “Urban Dynamics”. A partir de então, o foco do problema socioambiental passou a girar em torno de questionamentos acerca do crescimento econômico como fator predominante no processo de desenvolvimento. Em linhas gerais, este relatório pretendia “relocalizar” o capitalismo em escala mundial e propunha a idéia de “crescimento zero”. O relatório foi duramente criticado pelos países do então chamado Terceiro Mundo. Liderados pelo Brasil, vários países periféricos formaram um bloco de oposição às propostas de “crescimento zero”, contidas neste relatório. O principal argumento do bloco de oposição era que a aceitação de tal proposta implicaria necessariamente no congelamento das desigualdades sociais. Apesar da legitimidade da atitude de rejeição de tal proposta, por um lado, esta postura revela a presença da crença na promessa de que o desenvolvimento econômico resolveria o problema

da pobreza e distribuição de renda, o que mantém vários países periféricos subordinados ao modelo de desenvolvimento ditado pelas potências mundiais na expectativa de um futuro próspero. Mas, por outro lado:

*Pleitear uma taxa zero de crescimento material é politicamente inviável em sociedades desiguais. Mesmo nas nações mais afluentes existe a pobreza, e a desigualdade alimenta a sede aquisitiva e a competição pelos chamados “bens posicionais”. Daí porque foi recebida com acerba crítica a proposta de Ehrlich e Ehrlich (1970) de descontinuar-se a industrialização nos países do Terceiro mundo, não obstante a precaução verbal que tiveram ao mencionarem a necessidade, simultaneamente, de se desindustrializar o Ocidente e de se proceder a uma radical redistribuição de renda. É difícil ver como se poderia conseguir tal feito sem crescimento, se nem a modesta meta de transferência de 0,7% do PNB dos países ricos para os países em desenvolvimento, num período de prosperidade sem precedentes, pôde ser atingida. (...)O desafio consiste na redefinição das formas e usos do crescimento e não na desistência do crescimento. Em todo caso, a proposta de não-crescimento baseia-se numa lógica que de certo modo peca, quando invoca o fantasma da exaustão dos recursos: também uma economia estacionária consome recursos. (Sachs, 1986:51-52)*

No entanto, na ocasião da I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, a idéia de se congelar o desenvolvimento econômico foi rediscutida e o conceito de ecodesenvolvimento se apresentou, então, como uma alternativa viável ao desenvolvimento convencional. Com a Declaração de Cocoyoc no México, os países pobres, integrantes do chamado Terceiro Mundo, entram em cena e agregam valor às discussões e estratégias de eliminação dos problemas socioambientais.

Diferentemente do conceito de desenvolvimento sustentável, consolidado no Relatório Brundland, o ecodesenvolvimento aposta no estabelecimento de um piso de consumo aos países centrais e no desenvolvimento de tecnologias endógenas, adaptadas ao contexto social, cultural, econômico e ecológico das populações locais. Na década de 80, com os estudos realizados pelo economista Ignacy Sachs, o conceito de ecodesenvolvimento se complexifica, ganhando profundidade teórica e o delineamento de um quadro de estratégias. Sua base se ergue em três pilares fundamentais: a eficiência econômica, a justiça social e a prudência ecológica (Layargues, 1997). Ancorado no fundamento ético de solidariedade sincrônica e diacrônica entre as gerações, este novo estilo de desenvolvimento necessário para a manutenção da vida no planeta, requer: descentralização das decisões, de modo a permitir a participação efetiva das populações locais; mudança dos padrões de consumo supérfluo para

padrões voltados para a satisfação das necessidades básicas; auto-sustentabilidade dos sistemas produtivos; viabilidade econômica e eficiência no uso de capital e energia; investimento intensivo em pesquisa científica, a fim de identificar o potencial dos recursos naturais e ecotécnicas adequadas às condições sociais e culturais. (Sachs, *apud* Diegues, 1995:74)

Esses eventos e mudanças de abordagem sobre a problemática ambiental acima explicitados, assim como o crescimento da preocupação pública pelos problemas de deterioração ambiental, levaram amplos setores da sociedade ao engajamento no movimento ambientalista, dando origem ao ambientalismo multisetorial e complexo. No Brasil, essas transformações desencadearam a superação do ambientalismo bissetorial, restrito à atuação das associações ambientalistas e agências estatais de meio ambiente, as quais mantinham uma relação de conflito e cooperação, simultaneamente. Esse novo ambientalismo se compõe a partir do final da década de 80, e é caracterizado pela atuação de cinco setores sociais: os movimentos e organizações não governamentais ambientalistas, as agências estatais de meio ambiente, o socioambientalismo, os grupos e instituições científicas que realizam pesquisa sobre a problemática ambiental, um reduzido setor dos gerentes e do empresariado que começaram a pautar seus processos produtivos e investimentos pelo critério da sustentabilidade ambiental (Leis, 1996; Viola & Leis, 1995).

Nesse contexto a emergência e consolidação das ONGs ambientalistas refletem as transformações sociais das últimas décadas. Caracterizadas essencialmente como organizações sem fins lucrativos, planejadoras e executoras de projetos que visam promover o bem-estar e a qualidade de vida da sociedade, as ONGs vêm conquistando o espaço que tradicionalmente cabia ao Estado, de instituição legítima na elaboração de políticas públicas. Milhares de ONGs têm emergido em todos os continentes, compondo um universo diversificado, diferenciando-se quanto ao tamanho, ideologia, estrutura organizacional, cultura, abrangência de ação e recursos de poder .

Segundo Scherer-Warren (1995), o conceito de ONG, de caráter fluido e diversificado, assume uma conotação bastante específica no contexto latino-americano, o que sugere que o termo necessita ser compreendido sempre em sua historicidade, de modo a evitar equívocos e distorções analíticas. Com o intuito de entender as ONGs como parte da sociedade civil,

integrante do chamado terceiro setor - distinto do Estado e do mercado – faz-se necessário apontar as particularidades do termo, diferenciando-as de outras organizações desse setor. Assim, inserindo a categoria analítica de historicidade e funcionalidade, a autora delimita o conceito de ONG no cenário brasileiro:

*Sintetizando, pode-se definir as ONGs como organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global). (1995:165)*

Em relação ao campo de atuação das ONGs no Brasil, nos anos 90 há uma multiplicação e maior visibilidade pública das chamadas ONGs cidadãs, as quais figuram-se como agentes de democratização (característica peculiar no Brasil e em alguns países da América Latina), proclamando uma postura militante, ativista e de participação, distinta das ONGs assistencialistas e desenvolvimentistas. Um grupo muito expressivo das ONGs cidadãs é constituído por entidades ambientalistas e ecológicas de uma forma geral.

A eficiência e o pragmatismo na execução de projetos, o saber técnico especializado, a capacidade de mobilização e alocação de recursos financeiros junto às agências internacionais e órgãos públicos possibilitou às ONGs ambientalistas uma maior legitimidade em suas ações. Elas intensificaram o intercâmbio umas com as outras, em alguns casos ampliando-o para os movimentos sociais, e passaram a se articular em redes, promovendo eventos em âmbito internacional, como é o caso, da ECO 92, que reuniu representantes políticos de todos os cantos do globo a fim de discutir e propor soluções para os problemas ambientais gerados pela lógica destrutiva do sistema capitalista. Esses cenários semi-institucionalizados de participação das ONGs possibilitam um maior fortalecimento das redes da sociedade civil, ocasionando o aprofundamento das interações horizontais e contribuindo para o empoderamento delas em movimentos mais amplos, como nos anti-globalização.

De acordo com Scherer-Warren (1995), os valores e ideologias que orientam as ações individuais ou grupais no interior das ONGs tendem a se moldar cada vez mais por uma

matriz articulista<sup>2</sup>. Como o próprio termo elucidada, trata-se de uma concepção que concebe as ONGs como organizações autônomas, atribuindo-lhes o papel de mediadoras entre os movimentos sociais e outras organizações privadas ou estatais. Assim, a formação das redes deve-se fundamentalmente a maior importância e representatividade dessa matriz. Nesta perspectiva, a expansão da democracia popular - possibilitada pela intensificação das formas de atuação das organizações da sociedade civil - ocorre em detrimento do poder do Estado, que progressivamente vai perdendo importância como ator relevante na elaboração ou implementação de políticas públicas.

Essas novas inter-relações entre diversos atores geraram um novo campo de disputas, reivindicações e cooperação, em que cada grupo vislumbra obter um reconhecimento de seus valores, interesses e estratégias, dando ao movimento ambientalista um caráter globalizante e multifacetado. No entanto, é preciso estar atento às diferenças fundamentais presentes na América Latina e nos países centrais. No ambientalismo latino-americano, por exemplo, as reivindicações não se limitam a questões exclusivas de preservação da natureza, ampliando-se a temas como democracia e combate às desigualdades sociais, uma vez que a grande maioria de seus países foram dominados por ditadura militares e apresentam problemas estruturais de desemprego e concentração de renda. Considerando a troca desigual como forma de poder do espaço-tempo mundial, Santos afirma:

*Entre os valores pós materialistas e as necessidades básicas, entre as críticas ao consumo e as críticas à ausência de consumo, entre o hiperdesenvolvimento e o sub (ou anarco) desenvolvimento, entre a alienação e a fome, entre a nova classe média e as (pouco esclarecedoras) classes populares, entre o Estado-Providência e o Estado autoritário, vão naturalmente importantes diferenças. (2002:262)*

Na concepção de Santos (2002), a pluralidade e as contradições do processo de globalização nos leva a recusar a designação de uma globalização única, homogênea e a adotar o termo "globalizações", nos alertando para os equívocos de se conceber a globalização como um processo linear e consensual. Enquanto feixes de relações sociais, as globalizações envolvem conflitos e, por isso, vencedores e vencidos. No entanto, o discurso difundido sobre

---

<sup>2</sup> A autora identifica quatro tendências nas orientações ideológicas e/ou matrizes discursivas que tipificam a trajetória das ONGs latino-americanas: neomarxista, neo-anarquista, teologia da libertação e articulista. No entanto, como bem observa Scherer-Warren, esses tipos não se encontram de maneira pura na realidade, de modo que elementos de mais de uma das matrizes se apresentam intercruzados.

globalização é o discurso da globalização dominante, é a versão da história segundo a ótica dos vencedores. Na verdade, a vitória é aparentemente tão absoluta que os derrotados ficam obscurecidos, como sujeitos ausentes, mudos e inexpressivos; condenados ao silêncio dos vencidos. Deste modo, em oposição à globalização hegemônica, e inserindo o conflito na esfera social, Santos (2002) identifica a globalização contra-hegemônica, que se apresenta como resistência aos localismos globalizados e aos globalismos localizados<sup>3</sup>. Os dois modos de produção de globalização contra-hegemônica são denominados de cosmopolitismo<sup>4</sup> e patrimônio comum da humanidade, e alcançaram grande expressividade nessas últimas décadas, apesar das fortes resistências por parte dos grupos que conduzem a globalização hegemônica.

As diversas formas de lutas transnacionais pela preservação da natureza e ambientes que tenham valor universal para a garantia da sobrevivência da humanidade e, que muitas vezes acabam por sofrer ameaça de destruição pela lógica das trocas desiguais, se inserem no âmbito do patrimônio comum da humanidade. Com o desenvolvimento e difusão dos meios de comunicação e de novas tecnologias de informação há um avanço considerável dessas formas de expressão resistentes ao poder dominante, inclusive do cosmopolitismo, que se beneficia da expansão das possibilidades de interação transnacional a partir da maior agilidade e eficiência na formação das redes de solidariedade contra a exclusão, a inclusão subalterna, a dependência e a desintegração .

## **1.2. As controversas estratégias de conservação**

Em meados da década de 80 iniciou-se a formação de alguns grupos científicos, dentro de universidades e institutos de pesquisa, dotados de uma perspectiva interdisciplinar da problemática ambiental. No que tange à questão da biodiversidade, especificamente, podemos

---

<sup>3</sup> Segundo Santos (2002), os localismos globalizados e os globalismos localizados são as duas formas de globalização hegemônica, e apresentam-se extremamente imbricadas. O primeiro consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, através da imposição dos grupos dominantes, os quais convertem suas particularidades e diferenças em condição universal. Já o segundo termo consiste no impacto específico nas condições locais produzido pelas práticas e imperativos transnacionais que decorrem dos localismos globalizados.

dizer que a comunidade de cientistas do novo campo das ciências ambientais tem um papel central nas discussões acerca das melhores estratégias de promoção da conservação da biodiversidade, sustentando posições controversas, questionadoras sobre a real eficácia das diversas categorias de manejo das UCs na preservação da biodiversidade, assim como sobre as formas de gestão mais adequadas a minimizar os conflitos de uso dos recursos naturais.

Dourojeanni e Pádua (2001) discutem os argumentos utilizados por dois grupos que sustentam posições distintas sobre os métodos de preservação da biodiversidade: os ambientalistas, herdeiros das idéias preservacionistas; e os socioambientalistas, partidários do conservacionismo e, por isto, do desenvolvimento sustentável. O debate central entre eles diz respeito às unidades de conservação de uso indireto, e a fim de fundamentar suas denominadas posições, eles utilizam argumentos de natureza científica, político-administrativos e sociais. Os adeptos mais extremistas do socioambientalismo são até mesmo contra a criação de UCs, baseando sua posição na teoria desenvolvida pelos estudos de Gomez-Pompa (citado em Dourojeanni e Pádua, 2001) de que o homem é potencialmente gerador de biodiversidade. Conforme os autores, as unidades de conservação devem abranger o maior espaço físico possível, pois é preciso garantir que essas áreas não fiquem isoladas, colocando em risco a sobrevivência das espécies. Assim, o estabelecimento de mosaicos de UCs apresenta-se como uma boa saída e este problema, combinando áreas de Proteção Integral com as de Uso Sustentável e suas respectivas zonas núcleo ou intangíveis (Prates *et al.*:2000).

Sustentando uma posição congruente com muitos dos princípios preservacionistas, Dourojeanni e Pádua (2001) acreditam que as unidades de conservação de uso indireto são fundamentais para a manutenção da biodiversidade, pois muitas atividades humanas, mesmo sob o adjetivo de “sustentáveis” são de fato nocivas à biodiversidade dos ecossistemas mais sensíveis e fragilizados. O grande problema é que muitas vezes essas UCs são estabelecidas de maneira burocrática e autoritária, “de cima para baixo”, fazendo com que as comunidades locais as percebam como “verdadeiras inimigas” que têm que ser destruídas. Essa exclusão

---

<sup>4</sup> O termo “cosmopolitismo” utilizado por Santos tem significado distinto do universalismo da classe trabalhadora em Marx. *A diferença fundamental entre as duas concepções é que “as coligações cosmopolitas progressistas não têm necessariamente uma base classista”* (Santos, 2002:66).

das populações locais do processo de gestão dessas UCs acaba por inviabilizar o alcance de seu principal objetivo: a conservação da biodiversidade.

Embora desponte um novo paradigma da conservação, com uma visão mais sistêmica e complexa dos ecossistemas<sup>5</sup>, que também atribui valor à preservação da diversidade cultural, na prática muitas vezes ainda prevalece o paradigma reducionista, que atribui aos biólogos da conservação ou “profissionais convencionais”, na expressão de Pimbert e Pretty (2000), o papel-chave na definição de prioridades na gestão da biodiversidade. Dando credibilidade exclusivamente ao conhecimento de origem científica e, portanto, subestimando a importância dos saberes tradicionais, esses especialistas excluem as comunidades locais dos processos de planejamento, implementação, manejo, monitoramento e avaliação das UCs. Pimbert e Pretty (2000), reconhecem os limites e as potencialidades de cada grupo, e por isto alertam para a necessidade de estabelecimento de parcerias e co-gestão entre governos e comunidades locais. “*Gestão conjunta significa o manejo dos recursos mediante a divisão de produtos, responsabilidades, controle e autoridade de decisão entre usuários locais e as agências governamentais.*” (Pimbert e Pretty, 2000:213). Doravante, o grande desafio é realizar a mudança do velho paradigma para um novo, com valores, métodos, princípios e comportamentos também novos.

Até a década de 70 a participação tinha um caráter essencialmente passivo, sendo vista como um meio para se conseguir a submissão da população aos esquemas de unidades de conservação. Durante a década de 80 a participação assume um grande interesse na proteção dos recursos naturais. E, a partir da década de 90, a participação começa a ser percebida por alguns como meio de envolver a população no manejo de áreas protegidas. Considerando inadequado o uso do termo participação sem adjectivá-lo, os autores desagregam o termo participação em sete tipos diferentes: participação passiva, participação como extração de informação, participação por consulta, participação por incentivos materiais, participação funcional, participação interativa, automobilização (Ver Anexo 1). Se o objetivo do manejo das UCs é alcançar a conservação sustentável, é desejável que as pessoas alcancem pelo menos o tipo de participação funcional, em que há um nível um pouco mais avançado de

autonomia e poder decisório. Somente com a interação dos diversos atores políticos e sociais, assegurando processos mútuos de aprendizado, será possível reverter o diagnóstico sombrio de alto grau de destruição de nossos ecossistemas. Recentemente, obteve-se alguns avanços nesse sentido por meio do desenvolvimento de novos métodos e sistemas alternativos de aprendizado e interação voltados para a emancipação das comunidades e participação interativa (Pimbert e Pretty, 2000).

No entanto, Ferreira (2001) argumenta que o debate político e ideológico travado em torno dos direitos sociais dos moradores e/ou das populações que utilizam os recursos naturais das unidades de conservação tem impedido o avanço do campo de pesquisa que trata dos conflitos sociais na gestão dessas áreas. Como a autora afirma, essas ideologias acabam por diminuir “*o impacto científico de pesquisas que de fato investigam as características de uso de recursos naturais por populações que habitam áreas biogeográficas caracterizadas pela alta biodiversidade, ou os conflitos em torno desses usos*” (2001:15). A própria definição de populações tradicionais é fruto de acirrados debates entre os grupos preservacionista e conservacionista do ambientalismo brasileiro. Sendo a questão da presença humana em UCs um tema controverso, durante o processo de criação e instituição de UCs faz-se necessário desenvolver pesquisas sérias que investiguem se os grupos sociais usuários dos recursos naturais mantêm um modo de vida que os qualifiquem como populações que tradicionalmente se relacionam de maneira sustentável com os recursos naturais. Todavia, para Diegues (2001) esses estudos deveriam ser norteados por uma análise dos sistemas de representações, símbolos e mitos que essas populações constroem, uma vez que é por meio deles que desenvolvem seus sistemas tradicionais de manejo.

Uma outra dimensão da problemática dos conflitos em UCs diz respeito à necessidade de definição de arranjos institucionais adequados, que possam garantir uma gestão participativa e mais cooperativa dos recursos naturais, minimizando os impactos socio-culturais causados às populações locais. Nas palavras de Ferreira (2004):

*As UCs brasileiras foram sendo implantadas em um contexto onde a ação cotidiana das instituições públicas colocou seus agentes em uma situação social de confronto com os moradores das áreas sob proteção legal. Propostas de*

---

<sup>5</sup>Ollagnon (1997) complexifica o conceito de ecossistemas ao utilizar o termo *ecossociossistemas* para designar sistemas de ação voltados para a gestão efetiva da qualidade de um meio natural, os quais estão baseados numa relação de co-evolução entre o ser humano e seu meio.

*conservação formuladas em gabinetes, debatidas e referendadas muitas vezes em fóruns internacionais, no momento de serem implementadas, foram altamente politizadas, mobilizando diversos atores em torno de diversas arenas; outros tiveram que rever posições e conceitos e, principalmente os moradores, em sua maioria sem uma prévia experiência importante de participação política, foram repentina e inusitadamente lançados a uma situação de ator. (2004:52)*

Quando se fala da preservação de ecossistemas em zonas costeiras a situação aparenta ainda maior complexidade se considerarmos o enorme potencial de usos conflituosos dos recursos naturais nessas regiões. A técnica de análise de conflitos proposta por Diegues (1995), que consiste na utilização de matrizes de análises de usos competitivos e excludentes, é um bom instrumento de elucidação dos potenciais conflitos de uso. Como demonstra o autor, com o exemplo hipotético de uma matriz de comparabilidade de usos numa região estuarina, é possível realizar a análise não somente dos vários tipos de uso dos recursos naturais, como também dos diversos grupos sociais envolvidos no processo.

Face à diversidade de interesses entre os indivíduos e grupos sociais, o grande desafio colocado às agências governamentais, ONGs e grupos de pesquisadores é a criação e aplicação de tecnologias apropriadas capazes de minimizar os conflitos e, assim, possibilitar processos de negociação e equilíbrio dinâmico entre as forças desiguais de poder no interior do sistema de gestão.

### **1.3. A politização da biodiversidade e as Unidades de Conservação**

A biodiversidade se configura como uma questão política a partir do momento em que a sociedade contemporânea reconhece a crescente perda da diversidade da vida em diversas regiões do globo terrestre e as possíveis implicações desastrosas de tal degradação ambiental. A humanidade começa a ter consciência de que sua sobrevivência depende dos serviços ambientais e dos bens produzidos pela natureza. Esse despertar ganha materialidade com o documento “Estratégia Mundial de Conservação”, elaborado e divulgado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) em 1980, momento em que a problemática da biodiversidade começa a ganhar visibilidade pública, conquistando, assim, espaço no cenário internacional.

Tema de grandes debates, o conceito de biodiversidade é definido, de acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) assinada durante a RIO 92, como sendo:

*(...) a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (CDB, 1997:16)*

Apesar de ser alvo de muitas críticas decorrentes, principalmente, dos limites impostos aos acordos devido às dificuldades de negociação geradas pelos intensos conflitos de interesses entre os países do norte e países do sul<sup>6</sup>, a CDB significou um grande avanço na política de biodiversidade global na medida em que estabeleceu uma gama de princípios e estratégias globais de conservação da biodiversidade, os quais abrangem todas as dimensões da mesma: gens, espécies e ecossistemas. Além disso, a Convenção inova ao incluir os interesses e necessidades das populações locais na gestão dos recursos com grande estoque de biodiversidade. Objetivando a conservação da biodiversidade, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, a CDB impulsionou um grande fluxo global de investimento em pesquisas sobre biodiversidade através da consolidação de novos mecanismos de financiamento, o que possibilita o acúmulo de conhecimentos a médio e longo prazo.

Nesse sentido, o processo de politização da biodiversidade, que tem sua gênese na emergência do problema “perda da biodiversidade”, cria um cenário efervescente de novas demandas, onde há a interação de diversos atores sociais e o desenvolvimento de novos mecanismos políticos formais e informais, como as convenções e os protocolos.

*(...) sua importância política é inegável, dado as forças dos vários movimentos, grupos, ONGs, que se mobilizam em torno da questão da conservação/preservação de espécies e da própria Convenção sobre Diversidade Biológica, em comparação com o ambientalismo como um todo. Além disso, o conceito (biodiversidade) trouxe uma nova força ao movimento de conservação da natureza, tornando-o mais abrangente por incorporar as espécies domesticadas, a diversidade genética, habitats e ecossistemas e as suas dimensões humanas (...), sendo agregador, ao trazer outros movimentos/grupos sociais: populações tradicionais, pequenos agricultores, uso/manejo/modo de vida sustentável. (Inoue, 2003:53)*

O sistema de redes de relações inter e transnacionais estabelecido em prol da conservação da biodiversidade perpassa todas as fronteiras geopolíticas, estreitando a relação

---

<sup>6</sup> Os países do sul, liderados por Brasil, China e Índia, mantinham uma posição mais focalizada no desenvolvimento sustentável, enquanto que os países desenvolvidos, liderados pelos EUA, defendiam uma postura mais conservacionista e globalista, a favor do livre acesso aos recursos genéticos (Inoue, 2003).

entre ONGs, indivíduos, instituições estatais, cientistas, ativistas ambientais e populações tradicionais. Sendo assim, novos atores vão ganhando relevância no cenário global, e deste modo, passam a influenciar as negociações e os eventos da política mundial, os quais vão refletir também na política interna de cada estado-nação.

Primeiro país a assinar a CDB, o Brasil ratificou-a somente em 1994 por meio do Congresso Nacional, designando o Ministério de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal como o órgão responsável oficialmente pelo cumprimento em âmbito nacional das deliberações da CDB (Pádua,1997). Com o intuito de apoiar e gerar fundos para a implementação de projetos de conservação da biodiversidade, o Governo Federal instituiu o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e o Fundo Nacional da Diversidade Biológica (Funbio). Mas, como destaca Pádua (1997), já vigorava em 1989 o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), um dos mais importantes mecanismos de financiamento até então.

Contudo, sem o envolvimento dos vários setores da sociedade torna-se inviável a implementação das metas e objetivos dispostos na Convenção. A consolidação de programas nacionais voltados para a conservação da biodiversidade também se mostra de extrema importância, uma vez que, de acordo com o Artigo 3 da CDB, os recursos biológicos e genéticos, mesmo sendo questões de preocupação da humanidade, não se configuram como patrimônio desta, e sim, propriedade de cada estado. Deste modo, cada estado-nação tem autonomia para explorar e gerir seus recursos naturais em seu próprio benefício.

A principal estratégia de conservação da biodiversidade *in situ*<sup>7</sup> adotada pelos países, em conformidade com os princípios da CDB, tem sido as unidades de conservação (UCs) ou áreas protegidas. Elas se dividem em dois tipos de uso: de uso direto ou uso sustentável e as de uso indireto ou proteção integral. As UCs de Proteção Integral foram mais amplamente difundidas a partir da década de 50, sob influência do pensamento preservacionista oriundo dos Estados Unidos. No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC),

---

<sup>7</sup> Conforme a CDB a biodiversidade pode ser conservada mediante duas estratégias distintas: conservação *in situ* e conservação *ex situ*. Conservação *in situ* significa “a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.” (CDB, 1997:16).

instituído em agosto de 2000, estabeleceu as seguintes categorias de UCs de uso indireto: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios da Vida Silvestre. Já as categorias de manejo de uso direto são oficialmente as seguintes: Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs), Florestas Nacionais (Flonas), Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) (Dourojeanni e Pádua, 2001:61).

O grande desafio do SNUC é estabelecer uma rede de unidades de conservação interligadas, buscando superar o defasado modelo de “ilhas de conservação” que ignora a natureza sistêmica das relações entre os seres vivos. O modelo Reservas da Biosfera, criado pelo Programa “O Homem e a Biosfera” da UNESCO tem sido adotado em muitos países e visa estabelecer faixas contínuas de áreas protegidas, os chamados “corredores ecológicos”. Seu zoneamento é composto de 3 áreas para o uso e a ocupação do solo: zonas núcleo, zonas tampão ou de amortecimento e zonas de transição, que são as mais externas da Reserva e por isto recebem grande influência do comportamento humano praticado nas regiões vizinhas (Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 1996).

Doravante, há um crescente interesse em se discutir o papel das comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade, atribuindo-lhe mais autonomia e poder decisório no processo de criação e gestão de áreas protegidas, uma vez que a diversidade cultural também passa a ser incorporada, mesmo que ainda de maneira incipiente, nas políticas de preservação da biodiversidade. De acordo com o SNUC, o zoneamento e a elaboração do plano de manejo da área preservada, devem ser decididos democraticamente, com a participação das comunidades locais e tradicionais<sup>8</sup>.

No entanto, mesmo diante de tantos avanços permanecem os questionamentos acerca da real capacidade dessas unidades de conservação em atingir os objetivos propostos de conservação da diversidade biológica e cultural. Cada caso deve ser analisado em seu contexto específico, a fim de diminuir os riscos de se cometer equívocos e, conseqüentemente, permitir a correção das possíveis disfunções no sistema de gestão.

Freqüentemente, o parecer das comunidades científicas tem sido decisivo no estabelecimento das UCs. O conhecimento científico ligado principalmente à ciência da conservação tem ditado as tendências globais, que, no entanto, são conflituosas e podem ser resumidas nas seguintes posições: os preservacionistas, que acreditam que as atividades humanas são incompatíveis com a preservação da natureza, e por isto, são a favor da exclusão da presença humana em áreas protegidas; e por outro lado, os conservacionistas, que aliam conservação e desenvolvimento sustentável, apostando na possibilidade de convivência mais harmônica entre os seres humanos e a natureza. Entretanto, a partir da década de 80, as políticas globais e locais de gestão ambiental tendem a adotar uma postura mais conservacionista, incluindo o desenvolvimento sustentável em seus objetivos, apesar dessa tendência ter chegado ao Brasil somente com a Rio 92, e mesmo assim, de maneira ainda incipiente.

De qualquer modo, o que se tem constatado atualmente é a ocorrência de uma grande disputa política concernente a quem cabe a gestão das áreas protegidas. O firmamento de parcerias entre os diversos atores envolvidos, tais como ONGs, órgãos governamentais federais e estaduais, empresários, pesquisadores e populações locais tende a superar situações conflitantes, possibilitando uma gestão mais participativa dos recursos naturais. No entanto, o conhecimento científico produzido por especialistas da conservação tem sido um fator de grande relevância política, e em alguns casos configura-se como o principal argumento a ser considerado nos processos de negociações ambientais. De acordo com Inoue (2003), com a globalização da questão ambiental há a formação de uma rede transnacional de cientistas da conservação denominada comunidades epistêmicas<sup>9</sup>, que são redes de especialistas que compartilham idéias causais e princípios comuns, e possuem um papel importante no desenvolvimento de políticas públicas convergentes no âmbito interno dos países. Contudo, a ausência de um diálogo horizontal do conhecimento científico com o conhecimento produzido

---

<sup>8</sup> Porém, a consulta e a participação popular não são obrigatórias no caso da criação de Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, o que deixa transparecer a forte presença da ideologia burocrático-preservacionista no cenário do ambientalismo brasileiro.

<sup>9</sup> Este conceito foi elaborado por Peter Haas (1999) na ocasião de um estudo do processo de formação do Med Plan – Plano de Ação do Mediterrâneo -, regime que visava controlar a poluição do Mar Mediterrâneo. Segundo Haas o “sucesso do Med Plan foi devido a emergência, durante o processo de formação do regime, de novos atores que influenciaram o comportamento nacional e contribuíram para o desenvolvimento de políticas convergentes e coordenadas nos estados mediterrâneos”. (Inoue, 2003:83)

pelas populações locais, pode resultar em soluções inadequadas – como tem ocorrido em muitos casos – comprometendo o delineamento de alternativas viáveis aos problemas socioambientais de cada ecorregião.

#### **1.4. Conflitos pelo uso e acesso aos recursos comuns**

Com o despontar da crise ambiental novos desafios têm sido lançados à humanidade, principalmente no que tange à gestão dos recursos naturais. A riqueza das representações sociais acerca da natureza, assim como os diversos usos e regimes de apropriação dos recursos naturais indicam o caráter complexo da relação ser humano-natureza, ao mesmo tempo em que sinalizam a gênese das dificuldades de negociação dos conflitos socioambientais. Podemos observar a existência de disputas pelo uso dos recursos naturais em todas as regiões do planeta, no entanto, as dimensões, o nível e a intensidade dos conflitos assumem conotações distintas em cada contexto específico.

A diversidade de variáveis a serem consideradas e analisadas revela a complexidade das interações dos sistemas sociais e ecológicos, o que se desdobra na necessidade, tanto por parte dos pesquisadores da problemática ambiental, quanto dos tomadores de decisão, de assumir em suas análises e estratégias de ação o princípio da incerteza e imprevisibilidade constitutivas desses sistemas. Como observa Morin & Kern: *“O verdadeiro realismo é aquele que (...) se funda na incerteza do real”* (1996:133). A internalização do princípio da ecologia da ação, o qual traz em si o princípio da prudência e, portanto, minimização dos riscos, possibilita o controle dos possíveis efeitos perversos, não intencionais, que uma dada ação possa provocar, uma vez que a relação entre a idéia e o real é mediada pela incerteza. Assim, a gestão dos recursos naturais se desenvolve em meio a um ambiente incerto, em que há a complementaridade de princípios antagônicos que, por sua vez, reivindicam uma constante reavaliação das estratégias a fim de que estas sejam adaptadas às novas realidades emergentes.

Nesse sentido, face ao elevado número de interdependências existentes entre os fatores humanos e naturais, podemos dizer que são múltiplos os elementos deflagradores dos conflitos socioambientais. Buckles e Rusnak (2000) entendem que o uso dos recursos

---

naturais pode originar conflitos por quatro principais razões. Em primeiro lugar, os recursos naturais estão integrados em um entorno ou espaço interconectado onde as ações de um indivíduo ou grupo podem gerar efeitos que chegam muito longe da área de intervenção; em segundo lugar, os recursos naturais também estão integrados em um espaço social compartilhado onde se estabelecem relações complexas e desiguais entre uma ampla gama de atores sociais. Como em outros campos que exigem tomadas de decisão, os atores com maior acesso ao poder também são os que melhor podem controlar as decisões sobre os recursos naturais em seu próprio benefício; em terceiro lugar, cresce a escassez dos recursos naturais por causa da rápida transformação ambiental, o aumento da demanda e sua distribuição desigual; e por último, os usos que são feitos dos recursos naturais só se tornam compreensíveis mediante a compreensão de variáveis culturais.

Sendo assim, um dos maiores desafios da gestão dos recursos naturais consiste na transformação das situações de conflito em cooperação, por meio da compreensão das multicausalidades geradoras da degradação dos recursos e da elaboração de estratégias alternativas e flexíveis de regeneração que estejam, por sua vez, ajustadas à complexidade dos sistemas socio-ecológicos.

De acordo com Ferreira (2004), o debate sobre conflitos sociais pode ser subdividido em duas grandes abordagens:

*a) os conflitos são inerentes a qualquer sistema social, funcionando como propulsores das mudanças; sendo o consenso apenas uma contingência, não há possibilidade de resolução definitiva de qualquer conflito e; b) os conflitos são distúrbios na ordem de sistemas sociais que solicitam esforços para o desenvolvimento de estratégias para transformá-los e mitigá-los. (2004:51)*

Com base no princípio de que os conflitos são intrínsecos à vida social, podemos dizer que as situações de conflito socioambientais carregam em si potencialidades positivas, propulsoras de mudanças rumo à reorganização dos arranjos de tomada de decisão que regulam o uso e acesso aos recursos naturais e dos padrões comportamentais dos atores sociais, aumentando, assim, o grau de resiliência dos sistemas socio-ecológicos. No entanto, o acirramento dos conflitos pode tomar caminhos arriscados, levando à eclosão de situações de intensificação da violência, provocando perdas muitas vezes irreparáveis no médio e no longo prazo. Estas situações ocorrem quando há perda dos padrões de reciprocidade entre os indivíduos ou grupos sociais, gerando um estado de competição mutuamente destrutiva

(Oakerson,1992). Por outro lado, a ausência de conflitos explícitos não indica necessariamente uma situação de adaptação; pelo contrário, pode demonstrar a ausência de consciência dos processos de degradação e a exclusão da população local dos processos decisórios, ou seja, uma situação de “conflito implícito” (Ascerlad, 1992, *apud* Buckles e Rusnak, 2000).

Contudo, face ao fracasso dos sistemas modernos de gestão dos recursos naturais, baseados em políticas centralizadas e instituições rígidas, muitas pesquisas têm sido realizadas com o intuito de contribuir para a criação de formas sustentáveis de gestão destes recursos. A teoria dos *recursos de uso comum* pode nos oferecer instrumentos valiosos neste sentido. Assim, os *recursos de uso comum* são entendidos como uma categoria de recursos dotados de duas características importantes: por um lado, torna-se difícil excluir usuários potenciais, e por outro, o uso feito por um indivíduo ou grupo implica a subtração daquilo que pertence aos demais. Este é o caso dos recursos pesqueiros, da vida selvagem, das águas superficiais e subterrâneas, das pastagens e das florestas. Trata-se em outras palavras, de recursos que atravessam a propriedade privada e/ou não pertencem a ninguém. Tais recursos podem ser geridos mediante a instituição de quatro regimes de apropriação, que no entanto, devem ser vistos como tipos ideais: livre acesso, apropriação privada, apropriação estatal, e apropriação comunitária (Feeny *et alli*, 2001; Berkes, 1996).

## **1.5. Conflitos socioambientais em unidades de conservação e participação popular**

Historicamente, as áreas protegidas sofrem um longo processo de disseminação de conflitos, seja pela exclusão do acesso aos recursos comuns, ou pela expulsão das populações residentes. Com o intuito de melhor compreender o presente estudo de caso, situando-o em um contexto mais amplo, analisaremos diferentes situações de conflitos socioambientais na América Latina, causados, por um lado, pelo estilo de desenvolvimento economicista da sociedade capitalista ocidental e, por outro, pela transposição do modelo preservacionista oriundo dos EUA a nossos territórios, geralmente habitados ou rodeados por comunidades caiçaras, ribeirinhas, ou açorianas, como é o caso do litoral do estado de Santa Catarina.

O caso da Reserva Ecológica Campesina do Chimalapas, em Oaxaca, México, pode nos ser iluminador por ser um caso incomum na América Latina – e em todo o mundo ocidental - uma vez que o gerenciamento da reserva passa a ser realizado pelas populações indígenas locais, com o apoio da ONG Maderas del Pueblo, cujas etapas de resolução dos conflitos – protesto, organização e negociação – ocorrem como um mecanismo de retroalimentação. Este caso indica, como veremos, que soluções criativas e produtivas podem emergir de problemas aparentemente intratáveis e que o gerenciamento de conflitos envolve mais do que somente mediação, incluindo também justiça social, protesto, negociação e organização comunitária (Russel e Lassoie,1998).

As ameaças à proteção da Reserva do Chimalapas se davam basicamente pelos conflitos pela posse de terra, ranchos de gado e invasão das populações, explicadas em grande medida, pelas dificuldades de reconhecimento legal da apropriação comunal que prevalecia em toda a região. O conflito foi deflagrado por um incêndio na floresta iniciado por um vizinho fazendeiro de gado em Benito Juarez, o que impediu os *comuneros* de plantarem sua safra de milho no tempo apropriado. Face à imobilidade do governo em responder às novas necessidades urgentes, as comunidades se mobilizaram para controlar o fogo, enquanto realizavam protestos, bloqueando a Rodovia Pan-americana para pressionar o governo a dar assistência, e se organizaram para capturar os responsáveis pelo incêndio e negociar uma solução não violenta para o problema. Essa ação ajudou a construir uma propriedade formal para a Reserva e conseqüentemente promoveu o empoderamento daqueles que participaram dos processos decisórios.

Diferentemente de outras reservas, no Chimalapas a autoridade governamental não interveio com regras de proteção no gerenciamento dos recursos naturais no interior da reserva, mas tem sido um importante ator social na negociação da posse de terra, estabelecendo os limites da Reserva e provendo legitimidade aos acordos e ao gerenciamento da Reserva pelas comunidades tradicionais. Como observa Buckles e Rusnack, as mudanças sociais dependem em última instância da participação dos grupos dominantes na atuação sobre as causas da marginalização, da desigualdade e do mau manejo dos sistemas socio-ecológicos. Um caminho viável

*(...) é aumentar a capacidades dos grupos marginalizados de usar seu poder com eficiência para fazer com que os manifestadamente poderosos participem em uma negociação real. Este é o caminho que põe à prova os limites dos métodos de manejo dos recursos naturais em colaboração e mostra porque é tão difícil uma colaboração autentica. (Buckles. & Rusnak, 2000) (Tradução nossa)*

Muitas vezes em momentos de crises intensas faz-se necessário uma mostra de força mediante o embate, como ocorreu no Chimalapas, para que os grupos que estão no poder possam intervir positivamente, e até mesmo atuar na correção dos desequilíbrios de poder. Entretanto, apesar da eclosão do conflito ter possibilitado a organização e o empoderamento das populações tradicionais na Reserva de Chimalapas, Russel e Lassoie (1998) destacam que o processo interativo de gerenciamento desses conflitos é fundamental para promover a reconciliação dos diversos interesses envolvidos na proteção dos recursos naturais e implementar a conservação baseada na comunidade.

A transformação do conflito entre comunidades locais e órgãos governamentais em cooperação pode ser elucidada através da análise das repercussões da implementação do Parque Nacional de Cahuita, na Costa Rica, realizada por Weitzner e Borrás (2000). A partir dos anos 70, políticas públicas com orientações preservacionistas levaram o governo de Costa Rica a implementar unidades de conservação em 25% de seu território nacional. Tudo isto às custas da degradação econômica, social e cultural das comunidades locais que viviam nessas áreas ou em seu entorno. Contudo, a comunidade de Cahuita reagiu de maneira inovadora e criativa à atitude autoritária do Estado de decretar, em 1978, uma unidade de conservação de uso indireto tão restritiva como é a categoria de parque nacional, sem considerar os acordos prévios firmados com os usuários desses recursos e a população residente nos limites do Parque. Num período de 15 anos a comunidade de Cahuita se viu obrigada a mudar suas atividades produtivas, da agricultura e pesca de subsistência para o turismo.

A eclosão dos conflitos se deu quando o governo aumentou em 1000% a taxa de visitação ao Parque para turistas estrangeiros, o que de fato inviabilizaria a atividade turística. A reação da comunidade da Área de Conservação Amistad Caribe foi rápida: eles se organizaram e tomaram pacificamente o Parque, formando um Comitê de Luta para conduzir as negociações com o Ministério do Meio Ambiente e Energia. As comunidades

reivindicavam o controle de todo o Parque, assim como a compensação por suas terras expropriadas. O acordo de cooperação instituiu um Comitê de Serviços, que posteriormente se transformou num Comitê de Manejo, o qual, reconhecido legalmente por meio de um decreto do Poder Executivo no ano de 1995, assumiu parcialmente a responsabilidade administrativa pelo manejo cooperativo de todo o Parque.

*Estes alcances abrem o caminho ao desenvolvimento do regime de co-manejo com profundas implicações para a forma como se manejam os parques em Costa Rica. A experiência sugere que mesmo que nem sempre seja possível alcançar um consenso, um exercício do governo que seja mais incluyente, transparente e eficiente pode ajudar aos grupos em conflito a balizar certas diferenças, encontrar um ponto de confluência e melhorar decisões fundamentais que afetam a sua subsistência. (Buckles e Rusnak, 2000) (Tradução nossa)*

De maneira similar, os habitantes das Ilhas Galápagos, no Equador, recorreram estrategicamente a ameaças de violência com a finalidade de conseguir chamar a atenção do governo e de organizações internacionais para os problemas vivenciados por eles desde o decreto de criação do Parque Nacional Galápagos em 1959, e da Reserva Marinha em 1986. Além disso, os protestos tiveram como alvo o do plano de manejo da Reserva, o qual foi elaborado e aprovado sem a prévia discussão e negociação com a comunidade de pescadores locais, os principais usuários dos recursos marinhos, e por isto, os maiores prejudicados com a mudança do regime de livre acesso para outro de acesso restrito. Segundo Oviedo (2000), o desequilíbrio de poder entre os distintos grupos de interesse é uma variável fundamental para entendermos a distribuição desigual entre os custos e benefícios no manejo dos recursos comuns e o conseqüente agravamento dos conflitos em Galápagos.

A zonificação da reserva marinha mediante um decreto do poder executivo, sem o apoio de uma lei, gerou pelo menos cinco conflitos de interesse entre os seguintes grupos:

- O setor de conservação e os pescadores artesanais e industriais;
- Os pescadores locais e do continente;
- Os pescadores artesanais e os empresários do turismo;
- O setor da pesca industrial, o setor da pesca artesanal, as autoridades e os empresários de turismo; e

As autoridades de conservação, as autoridades de pesca, as autoridades militares e a polícia.

Uma complexa rede de interesses se configurou em torno do uso dos recursos comuns nas ilhas Galápagos. Contudo, os principais desentendimentos ocorreram entre os pescadores locais, principalmente da ilha Isabela, e as autoridades da UC, devido a progressivas restrições ao acesso aos recursos pesqueiros sem a implementação de políticas alternativas que pudessem compensar os danos causados ao setor pesqueiro. Eles se recusaram a cumprir as normas que limitavam a pesca de *holothurias*, espécie altamente valorizada no mercado, desacatando as disposições de zonificação estabelecidas no plano de manejo da reserva e invadindo o território do parque para processar e secar o produto. Esta conduta dos pescadores, somada à extração sem controle do recurso e ao aumento exorbitante do número de pescadores, tanto locais como imigrantes, levou a proibição da pesca de *holothurias*. Com isto, a pesca ilegal se converteu no maior problema da região, de modo que a população local, alijada dos processos decisórios e sobrecarregada com os altos custos do modelo preservacionista de manejo dos recursos comuns, se mobilizou em um protesto que desembocou na ameaça de seqüestrar turistas e incendiar áreas do parque nacional.

Esse momento de conflito social intenso foi importante na medida em que gerou uma ambiente favorável à mudança do modelo de gestão unilateral até então implementado pelos grupos mais poderosos, dando início a um processo de flexibilização das negociações. A partir de então, as autoridades do parque nacional e do setor de conservação decidiram abrir-se ao diálogo com a finalidade de superar os conflitos e promover um processo participativo destinado a revisar o plano de manejo da reserva marinha. Ao mesmo tempo, as associações locais se mobilizaram para discutir diversos aspectos do projeto de uma nova lei especial. A presença do Ministério do Meio Ambiente desempenhando a função de mediador neutro e inspirador de confiança aos diversos grupos participantes possibilitou um bom encaminhamento das negociações. Assim, o principal resultado do processo foi a reforma jurídica e política expressada na preparação, negociação e implementação da Lei de Regime Especial da Província de Galápagos (Oviedo, 2000).

A nova lei possibilitou alcances importantes para os pescadores locais:

*Introduziu os princípios de conservação, manejo adaptativo e uso sustentável; assim como uma estrutura de zonificação das atividades pesqueiras; Criou a categoria de reserva marinha, que permite o uso múltiplo e uma administração integrada, para proteger os recursos marinhos; Limitou a extração de recursos marinhos à pesca artesanal local; Designou as autoridades do parque nacional a arrecadar, administrar e distribuir ingressos tributários para financiar o plano de manejo da reserva marinha; e Criou um órgão para o manejo participativo. (Oviedo, 2000) (Tradução nossa)*

Contudo, um caminho viável apontado por Oviedo (2000) para se evitar conflitos futuros é investir no fortalecimento da capacidade institucional das cooperativas de pescadores e o cumprimento das normas e disposições do plano de manejo.

No Brasil também podemos observar diversas situações de conflitos socioambientais envolvendo comunidades tradicionais. Os conflitos pela posse dos territórios indígenas têm sido amplamente difundidos historicamente, e apresentam duas faces distintas: por um lado, foram fruto de uma política desenvolvimentista do estado, que desapropriava terras indígenas com a finalidade de utilizá-las para a agricultura; e por outro lado, apresentam origem na transformação de antigas aldeias indígenas em áreas de preservação ambiental. Decorrentes, em grande medida, da política do governamental que por um longo tempo interviu de maneira autoritária, top-down (de-cima-para-baixo), pressionando os indígenas a abandonar seus lugares tradicionais de povoamento, essa problemática tem demandado o investimento de esforços de análise por parte dos pesquisadores. A dificuldade em se conciliar preservação dos recursos naturais e ocupação indígena é revelada pelos conflitos numa região do Rio Grande do Sul, a Reserva Indígena de Nonoai, que teve uma parcela de seu território transformado em Parque Florestal por um decreto no ano de 1949. E ainda, posteriormente, na década de 60, houve um incentivo por parte do governo em incentivar o assentamento de agricultores sem-terra, intensificando e complexificando o conflito (Carvalho & Scotto, 1995).

Reivindicando a demarcação da Reserva, os indígenas promoveram a ocupação do Parque de Nonoai, em fevereiro de 1992. É importante salientar que a mobilização dos grupos indígenas não é um evento isolado, mas dá sinais de um movimento mais amplo em âmbito estadual, de afirmação dos direitos indígenas sobre terras tradicionalmente ocupadas por seus ancestrais, movimento este fortalecido por várias entidades de apoio, tais como, o

CIMI (Conselho indigenista missionário), a ANAÍ (Associação Nacional de Apoio ao Índio) e o COMIN (Conselho de Missão entre Índios) e a ONI-SUL, representativa das próprias comunidades indígenas. A intensificação dos conflitos possibilitou a emergência na cena pública de uma ampla rede de interesses, até então estrategicamente encobertos pelos representantes do poder local. Dessa forma, o conflito ganhou visibilidade, o que possibilitou o envolvimento e a participação de diversos setores da sociedade, principalmente entidades ambientalistas.

Um ponto interessante a ser analisado diz respeito às dificuldades de diálogo entre os ecologistas e as lideranças indígenas. Com exceção da ANAÍ, todas as entidades ambientalistas e indigenistas envolvidas no debate se posicionaram a favor da retirada da comunidade indígena do Parque, de modo que passaram a ser vistos pelos indígenas como “inimigos”. De modo geral, os ecologistas não-governamentais e os pesquisadores sustentavam o argumento de que era necessário garantir a integridade dos ecossistemas do Parque, e para isto, estes deveriam ficar intactos até que houvesse um aprofundamento do conhecimento científico sobre eles. Essa postura, por sua vez, encontra respaldo e legitimação no Princípio da Precaução da legislação brasileira. Assim, as propostas apresentadas pela Comissão pelo Parque Estadual de Nonoai primaram pela preservação das áreas do Parque, apresentando como medida compensatória a indenização da Comunidade Indígena por meio de projetos participativos que visem a melhoria de sua qualidade de vida. No entanto, a conjuntura não se demonstrava favorável à implementação dessas propostas, havendo uma série de entraves de natureza técnica e política: ausência de um plano de manejo, conhecimento incipiente acerca dos ecossistemas do Parque, dificuldades na captação de recursos financeiros, divergências entre os índios, técnicos do governo e ambientalistas, impossibilitando o firmamento de parcerias.

*No caso específico de Nonoai, o que se pode constatar é que o sonho de um projeto participativo não conseguiu servir, efetivamente, como um ponto de convergência entre as aspirações dos ecologistas e a luta da comunidade indígena. (Carvalho e Scotto, 1995:49)*

*Independente da decisão a ser obtida, a garantia da integridade dos recursos ambientais existentes no atual Parque Estadual de Nonoai continua sendo uma questão central, estando a cargo não apenas da comunidade indígena, mas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que hoje se encontra responsável por*

*esta unidade de conservação. (...) a possibilidade de combinar preservação ambiental e ocupação indígena no sul do Brasil permanece enquanto uma utopia a ser construída, cujas bases concretas de realização ainda estão por serem plantadas. (Carvalho e Scotto, 1995:57)*

Os estudos sobre Mudanças Sociais e Conflitos em Torno do Uso de Recursos Naturais, realizados pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM/UNICAMP), sob coordenação de Lúcia da Costa Ferreira, têm investigado questões relativas à formação de grupos sociais atuantes na questão ambiental, buscando analisar sua influência sobre a mudança social em direção à conservação e sustentabilidade do uso dos recursos naturais. A hipótese central sustentada por estes estudos é a de que essas mudanças são impulsionadas pelos conflitos em torno do uso dos recursos naturais, e não pela agregação de sujeitos ao redor de uma identidade ou projeto em comum. Assim, elegendo o conflito como uma categoria explicativa da mudança, Ferreira (2004) analisa os conflitos em torno da presença humana nas áreas protegidas no Vale do Ribeira, em São Paulo, onde foram implementadas três distintas categorias de UCs - Estação Ecológica, Parque Estadual e Área de Proteção Ambiental. As análises identificaram conflitos de tipo institucional, legal, fundiário, e de interesses e interpretações. Em todas as UCs foram observadas oposições entre diferentes atores, mas Ferreira considerou mais relevante privilegiar o eixo de oposições entre moradores e agentes governamentais e entre moradores e ONGs.

A análise dos conflitos entre moradores e instituições de nível estadual e federal levou a autora a considerar três momentos distintos, de meados dos anos oitenta ao início do ano 2000. A primeira etapa se estende até o início da década de 90, e se caracteriza pela alienação dos moradores das UCs dos processos decisórios; na etapa seguinte, que perdura até o final da década de 90, se observou a ampliação da participação, inclusive de instituições governamentais, as quais conduziram o processo de negociação de conflitos em nível local; e na fase final os pontos mais difíceis de serem negociados foram levados para a arena. É importante destacar que em algumas UCs a própria Lei ou Decreto de criação foram revistos, na medida em que os moradores, representados por lideranças políticas locais fortalecidas, reivindicavam a mudança na categoria de conservação.

A discussão sobre mudança de categoria de unidade de conservação é algo previsto pelo Roteiro Metodológico para elaboração do Plano de Manejo, elaborado pelo IBAMA

em 2002, visto que a ausência da obrigatoriedade de consulta popular para a criação dessas áreas protegidas antes da Lei do SNUC do ano de 2000, resultou em decretos de UCs inadequadas para a realidade socioambiental de muitas regiões. No entanto, este é um tema polêmico, pois ainda há uma grande resistência por parte dos órgãos governamentais em flexibilizar a gestão dessas áreas protegidas, cedendo espaço para a efetiva participação popular.

Com o intuito de aprofundar sua análise, Ferreira (2004) considerou os níveis de ação nacional, regional e local das arenas de disputas, o que se revela de grande importância para a compreensão das conexões trans-escalares dos diversos níveis de complexidade. O estudo dos conflitos sócio-ambientais locais descolado dessas dimensões acaba por reproduzir um modelo de análise reducionista, centrado na análise dos elementos inerentes ao “objeto” isolado – ao invés focalizar as inter-relações entre esses elementos – o que já de antemão ignora a natureza global dos problemas ambientais, assim como enclausura a análise científica nos limites de uma visão de mundo utilitarista e mecanicista, a qual está na base da crise socioambiental.

Estudos realizados no Chile pelos pesquisadores Ormeño e Saavedra (1995), integrantes do Observatório Latino Americano de Conflitos Ambientais, revelam o caráter degradante do estilo de desenvolvimento economicista adotado pela política nacional chilena, tributário da visão de mundo que atribui uma relação utilitária entre o ser humano e a natureza. Ormeño e Saavedra (1995:12) apresentam a seguinte definição de conflito ambiental: *“a incompatibilidade de interesses que aflora a propósito da prevenção ou reparação de um dano ambiental”*. Para os autores na maioria dos conflitos ambientais há a presença de três atores envolvidos: os geradores do dano, os atores receptores e os atores reguladores. Nesse sentido, a geração e o desenvolvimento dos conflitos no Chile apresentam algumas características similares, típicas da realidade socioambiental do País. Os conflitos envolvem atividades que em algum momento se manifestam incompatíveis, e que os afetados percebem como uma ameaça para sua qualidade de vida. A origem de tais atividades e os seus responsáveis também têm similitudes. Os autores distinguem as atividades produtivas geradoras de bens de capital, de consumo ou serviços, em contraposição às atividades de satisfação de necessidades básicas, tais como a moradia, a

recreação ou simplesmente a subsistência. Em outros casos algumas atividades produtivas claramente contrapostas, coexistem em um mesmo espaço, ecossistema ou ambiente, onde uma se impõe sobre as outras, fazendo-as, às vezes, desaparecer. Outro elemento de geração e desenvolvimento de conflito diz respeito ao poder concentrado pelos envolvidos, o que aponta o grau de assimetria do conflito, muito comum nos casos analisados pelos autores.

A política de incentivos fiscais do governo chileno para atrair investimentos estrangeiros – vigente desde o regime militar – promoveu um estilo de desenvolvimento potencialmente destrutivo da biodiversidade dos ecossistemas. Por conseguinte, os empresários estrangeiros encontraram no Chile um verdadeiro paraíso para a realização de seus empreendimentos: terrenos fiscais que se vendiam a preços irrisórios, cobertos por bosques nativos. É nesse contexto que ocorre o conflito entre a empresa norte-americana de exploração florestal Trillium Corporation, o filantropo também norte americano Douglas Tompkins, proponente do projeto de criação do Parque Pumalín, e o governo chileno. A posição do governo quanto à realização dos dois projetos, de natureza bem distinta, demonstrou-se bastante contraditória. Apesar da empresa Trillium apresentar terríveis antecedentes históricos de devastação nos bosques norte-americanos e da grande importância estratégica do ponto de vista geopolítico da região a ser explorada pelo projeto Trillium, todas as pressões do governo estavam direcionadas ao projeto do Parque Pumalín, que pretendia proteger bosques temperados - que representam apenas 0,2% da superfície do planeta, dos quais 60% se localizam no Chile. As ações do governo demonstravam desconfiança em relação ao projeto, de modo que mobilizaram desde argumentos geopolíticos a argumentos morais com o intuito de inviabilizar a concretização do parque; ao mesmo tempo em que depositavam confiança na boa conduta da empresa Trillium na exploração florestal em grande escala. A citação abaixo expressa com nitidez esse ponto:

*Muitos têm comentado – incluindo ministros – que se o projeto de Tompkins fosse de exploração florestal, no haveria despertado a inquietude dos setores que hoje o atacam, e mais, o mais provável é que contaria com o beneplácito do governo e a simpatia dos detratores de seu projeto atual (...). Finalmente fica claro que estamos frente a um conflito iniciado por posições políticas que respondem a interesses econômicos, donde se enfrentam visões de desenvolvimento e visões de uso de um recurso natural (...). (Ormeño e Saavedra:1995, 41)*

Até o término da pesquisa, os impasses não haviam sido superados. Contudo, apesar das possíveis perdas que um conflito pode gerar, ele deveria ser assumido como uma oportunidade para a participação popular, para o fortalecimento e ampliação da democracia participativa. Em contrapartida, a ausência de decisões de iniciar conflitos ambientais frente a danos manifestos é um indicador da presença da anomia, tão comum devido ao alto grau de assimetria nas relações sociais. Por isto, a articulação e mobilização da comunidade afetada aliada com as autoridades responsáveis pela aplicação das normas legais são condições para a superação da assimetria.

*(...) estamos em presença da inatividade de receptores que se sabem prejudicados, de uma auto-restrição que encontra sua causa mais na compulsão que na cautela. Ninguém aceita intimamente a situação que de fato vive. Este aceitar e não aceitar, ao mesmo tempo, as condições de vida, é a anomia. (...) Assim entendida a anomia, a superação dela consistirá em uma condução racional dos conflitos ambientais, que faça possível e produtiva a não aceitação do inaceitável. (Ormeño & Saavedra, 1995:14) (Tradução nossa)*

Assim, como consequência metodológica para a condução racional dos conflitos ambientais, Ormeño e Saavedra apresentam a seguinte proposta: converter o conflito latente em conflito manifesto – mediante a superação da assimetria -, pôr termo ao conflito manifesto mediante uma (acomodamento) negociação parcial, demonstrar posteriormente a precariedade biológica dos acomodamentos parciais, uma vez que nesta etapa ainda restam objetivos importantes ainda não alcançados por uma das partes envolvidas, permanecendo o risco eminente de futuros conflitos.

Alonso e Costa (2002) argumentam que na resolução dos conflitos ambientais, diferentemente de outros conflitos sociais, a criação de câmaras de negociação e de modalidades participativas de tomada de decisão não pode pressupor o consenso. A negociação dos conflitos depende da percepção subjetiva dos cidadãos afetados acerca dos possíveis impactos dos problemas ambientais para sua vida cotidiana, o que torna incerto o resultado da deliberação. Nesse sentido, nada garante que a expansão da participação popular se desdobrará em decisões consensuais relativas a dilemas ambientais. Por isto, é preciso avaliar com cautela as posições que associam defesa do meio ambiente à expansão da democracia participativa.

A adequação entre democracia e meio ambiente precisa ser averiguada à luz de uma preocupação mais intensa com a análise do contexto. Para os autores, a bibliografia disponível adota geralmente um *parti pris* normativo. Pressupõe uma correlação necessária entre preservação ambiental e participação. Desconsidera a possibilidade de ocorrer o contrário: mesmo as audiências públicas de licenciamento ambiental, podem gerar efeitos indesejados, a exemplo da elitização dos processos decisórios.

*É preciso investigar empiricamente se, de fato, as instituições político-administrativas tradicionais (os três poderes) são incapazes de solucionar conflitos ambientais e se os mecanismos de governança ambiental apresentam efetivamente os benefícios que prometem, isto é, se influem na definição das políticas públicas ambientais. Funcionam para todos os assuntos ou apenas para aqueles em torno dos quais já há consenso prévio entre os agentes? A hipótese é de que os mecanismos de governança ambiental falham tanto em eficácia quanto em legitimidade quando têm que lidar com diferenças de valores e interesses. Ao invés de consensos, geram conflitos. (Alonso & Costa, 2002:122)*

A sobreposição entre analistas e agentes tem distorcido muitas interpretações, o que impõe aos pesquisadores um grande desafio do ponto de vista sociológico: preservar um mínimo distanciamento crítico em relação às teses ambientalistas, mantendo uma postura de neutralidade axiológica, e garantindo assim, o rigor e a objetividade das análises. Como sugerem Alonso e Costa (2002), a reflexão deveria se concentrar na análise os desafios que a questão ambiental impõe à democracia.

Em síntese, essas discussões aqui apresentadas nos ajudam a corroborar nossa hipótese de que a simples existência de regras e normas não garante o surgimento de um padrão de comportamento favorável à resolução de conflitos relacionados ao uso dos recursos comuns. Se elaboradas de maneira autoritária, excluindo os usuários dos recursos, bem como a população interessada, essas regras tendem a promover conflitos. No entanto, mesmo com a ampliação da participação as negociações tendem a ser desiguais, privilegiando os interesses dos grupos mais poderosos em detrimento das comunidades locais. Por isso, muitas vezes torna-se necessário a intensificação dos conflitos por meio de ações de protestos, pressionando as autoridades e dando visibilidade ao conflito, para que assim possa haver uma distribuição mais equitativa das forças e um ambiente propício à

transformações dos padrões de interação, e conseqüentemente, das normas que regulamentam o manejo dos recursos naturais.

## **1.6. Gestão patrimonial dos recursos comuns para o ecodesenvolvimento**

Apesar da pouca visibilidade social das formas comunitárias de apropriação dos recursos naturais renováveis, a revisão de literatura acumulada sobre gestão dos *commons* tem demonstrado que elas ocorrem em número significativo. Contrapondo a teoria de Garrett Hardin sobre a apropriação comum, conhecida como *Tragédia dos Commons*<sup>10</sup>, estes estudos mostram que muitas vezes a situação de livre acesso é a causadora da degradação dos recursos naturais. A confusão feita por Hardin entre livre acesso e propriedade comunal tem grande repercussão nos dias atuais, gerando muitos equívocos no campo das políticas de gestão dos recursos naturais (Diegues, 2001).

As pesquisas baseadas nessa problemática são tributárias de um modelo de análise de situações de degradação dos *commons* formalizado inicialmente por Oakerson (1992). Assim, com o intuito de compreender a situação-problema colocada pelo presente estudo, nos inspiraremos neste modelo, explicitado logo abaixo, a fim de identificar e melhor compreender as inter-relações entre as múltiplas variáveis presente nas interações sócio-ecológicas consideradas neste estudo de caso. A estrutura de análise proposta por Oakerson (1992) contempla quatro macro-variáveis interdependentes:

**1. Atributos físicos e tecnológicos:** são originados de gradualmente três considerações fundamentais: a) *subtrabilidade*, ou seja, a capacidade relativa do recurso base suportar múltiplos usuários ao mesmo tempo, sem que um interfira no outro ou diminua o nível de benefícios disponíveis ao grupo; b) *exclusão* ou controle de acesso aos recursos, os quais dependem sempre das propriedades físicas dos recursos e da tecnologia disponível; c) *indivisibilidade* relativa dos commons, a qual é uma questão de escala, determinada por

---

<sup>10</sup> Hardin explica a superexploração das áreas de pastagem na Inglaterra Medieval através de um hipotético regime de apropriação de recursos comuns. A busca de lucros individuais por cada pastor faz com que adquiram gradativamente um número excessivo de gado. Porém, considerando o grau de subtrabilidade dos recursos comuns, o número de gado acabaria superando a capacidade de suporte do pasto, de modo que a superexploração dos recursos comuns torna-se um resultado inevitável, ou seja, uma tragédia – no sentido grego do termo. (Berkes, 1996)

limites físicos específicos nos quais recursos não podem ser divididos sem impactar significativamente seu manejo potencial ou valor de produção.

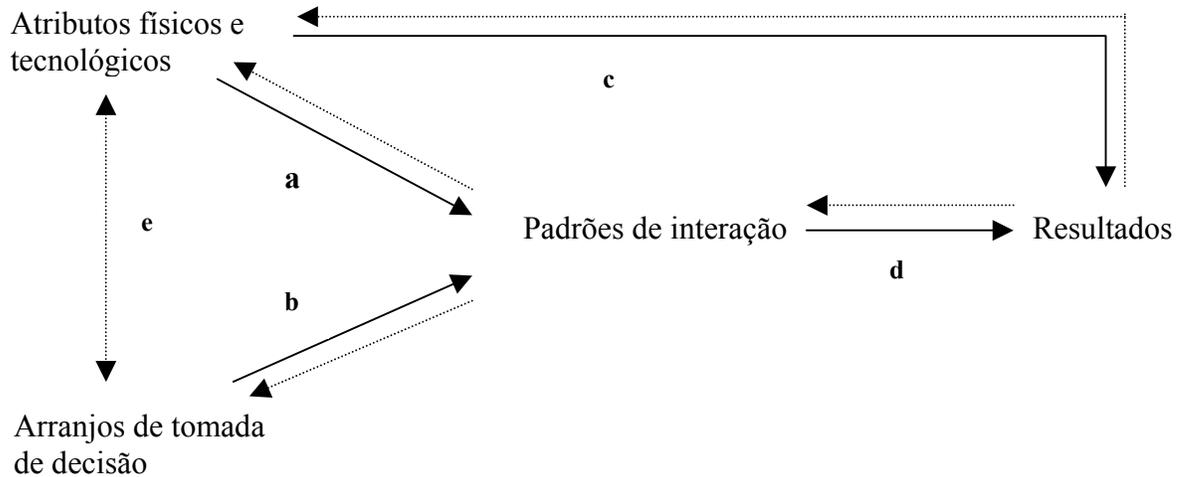
**2. Arranjos para tomada de decisão** (contexto institucional): consiste nas regras e normas que estruturam as escolhas individual e coletiva relativas aos *commons*. Elas são subdivididas em três níveis distintos de análise: a) regras operacionais: dependem de escolhas coletivas e servem para impor limites ao comportamento do usuário em benefício da manutenção da produtividade dos commons; b) condições de escolha coletiva: possibilitam que um determinado grupo maneje os recursos comuns. As condições de escolha coletiva são influenciadas por quatro relações diferentes: 1) a capacidade do indivíduo tomar decisões que afetam outros baseando-se somente em critérios individuais; 2) possibilidade de remediar situações em que indivíduos são adversamente afetados por outros; 3) capacidade de uma população afetada relaxar as regras de mercado e tomar uma decisão coletiva de unir propósitos individuais. 4) a presença de potenciais posições de veto; c) Arranjos externos: regras e coações externas, de natureza burocrática.

**3. Padrões de Interação:** resultam diretamente da escolha mútua de estratégias pelos membros do grupo. Essas escolhas são condicionadas por uma imagem mental dos obstáculos e induções num meio ambiente adequado. As estratégias de ação oportunista e individualista levam a padrões de interação conflituosos, enquanto que a escolha mútua por estratégias cooperativas geralmente leva a padrões de reciprocidade.

**4. Resultados:** são os efeitos físicos produzidos pelas estratégias, que são passíveis de avaliação. Os conceitos de equidade e eficiência são utilizados como critério avaliativo.

A figura abaixo sugere as inter-relações entre as variáveis a serem levadas em conta na pesquisa relacionada a processos de degradação do patrimônio natural e cultural em qualquer contexto socioecológico. Tanto os atributos físicos e tecnológicos, quanto os arranjos de tomada de decisão afetam os padrões de interação, os quais combinados com os atributos físicos e tecnológicos produzem resultados. As linhas sólidas *a* e *b* representam conexões causais fracas, no sentido de que o comportamento individual é constrangido, mas não determinado, tanto pelo mundo físico quanto pelas regras. As linhas sólidas *c* e *d* representam relações causais mais fortes devido ao fato de que o juízo humano, neste caso, não é envolvido como uma variável dependente. As linhas pontilhadas mostram a possibilidade de

se utilizar o modelo para a elaboração de alternativas aos *outcomes* destrutivos, identificando-se as relações entre as variáveis causadoras da degradação dos commons. De qualquer modo, o foco recai na macro-variável *padrões de interação*, constituindo-se como questão-chave do modelo a indagação acerca de como modificar comportamentos geradores efeitos destrutivos sobre o meio biofísico e a qualidade de vida das populações.



### Modelo de análise dos *commons* (Oakerson, 1992)

O chamado *enfoque patrimonial dos recursos naturais renováveis* pode ser mobilizado como complemento do modelo, ao introduzir o conceito-chave de *patrimônio natural e cultural*:

*(...) conjunto de elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular no tempo e no espaço, através do processo de adaptação a um meio evolutivo. (...) o estado de qualidade do meio nos informa sobre esta capacidade, que os atores podem desenvolver, de assumir a qualidade do meio e do seu relacionamento mútuo. (Ollagnon, 2000:183)*

Uma gestão patrimonial seria aquela que supre as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem suas necessidades, colocando em xeque as teorias que defendem ser a propriedade privada o regime ideal de apropriação, capaz de resolver os problemas de gestão de recursos de uso comum. De acordo com Ost (1995), com o conceito de patrimônio há uma substituição da lógica monofuncional e da partilha exclusivista induzidas pelo regime da propriedade privada – e pela sua transposição política, a

soberania estatal -, por uma lógica complexa, que toma em consideração as múltiplas utilizações que implicam os espaços e os recursos, e cria redes de direitos de utilização e de controle que ultrapassam os modelos emergentes da propriedade e soberania. É nesse contexto de necessidade de limitar os direitos tradicionais de utilização dos recursos naturais pelo proprietário ou soberano, que são elaboradas as convenções internacionais, como é o caso da Convenção da Diversidade Biológica, já tratada anteriormente neste trabalho. O caráter transtemporal e translocal do patrimônio revela sua natureza dialética e complexa, de conciliação – senão de negociação - de conceitos, valores e interesses atualmente contraditórios em nossa sociedade: o curto prazo e o longo prazo; a economia e a sócio-ecologia; o interesse privado e o interesse geral; os interesses de consumo e os valores identitários. Em busca da superação de tais dualismos, os sistemas de gestão patrimonial têm como foco o alcance de soluções compartilhadas, em que prevaleça a negociação. Do mesmo modo, considerando as lógicas diferenciadas que regem as ações dos distintos atores, torna-se fundamental a presença do mediador patrimonial no processo de tomada de decisões.

*Dessa forma, a dinâmica dos processos de tomada de decisão passa a ser entendida como um sistema patrimonial de negociações. No sistema estão incluídos atores individuais e coletivos que se reconhecem portadores de diferentes representações da relação sociedade-natureza, mas que podem ser sensibilizados a desenvolver um interesse comum pela transmissão intergeracional da qualidade dos recursos e dos meios naturais. (Vieira & Weber, 1997:35)*

A dinâmica subjacente aos processos de tomadas de decisão não mais detém a análise econômica para fins de identificação das opções possíveis como o primeiro passo a ser seguido. As opções patrimoniais, ou seja, a formulação de hipóteses relativas a opções de longo prazo<sup>11</sup>, precedem o trabalho de avaliação econômica e explicitam os termos de referência que os avaliadores terão como base fundamental no decorrer de todo o processo decisório (Weber,1997).

Nesse sentido, Weber (1997) propõe um modelo de análise multidimensional – vale dizer, em constante processo de refinamento – conduzido por dois eixos fundamentais: modos de apropriação e sistemas de gestão patrimonial. O conceito de modo de apropriação supera o reducionismo do conceito de propriedade, apresentando 5 níveis: as representações ou

percepções, os usos alternativos dos recursos, modalidades de acesso e de controle do acesso aos recursos, as modalidades de transferência dos recursos, ou dos frutos obtidos desses recursos – modalidades estas não necessariamente mercantis -, e as modalidades de repartição ou de partilha dos recursos e/ou dos frutos obtidos mediante as mesmas. Já o macro-conceito sistemas de gestão patrimonial revela as seguintes dimensões: processos decisórios e negociação patrimonial. Esse modelo tem o grande mérito de enriquecer a proposta de Oakerson, uma vez que internaliza a dimensão do longo prazo, contemplada na equidade intra e transgeracional, e oferece subsídios para o pesquisador realizar uma análise mais aprofundada da dinâmica dos processos decisórios, assim como dos resultados alcançados.

Deste modo, para a compreensão da maneira pela qual um dado recurso patrimonial é gerido, torna-se então, necessário especificar seus usuários e os tipos de uso estabelecidos através da análise dos arranjos institucionais e dos processos de tomada de decisão em sistemas de gestão, procurando identificar, num primeiro momento, os principais atores sociais que intervêm nas tomadas de decisão. Para tanto, urge compreender, por um lado, os fatores naturais cujo desequilíbrio provoca o surgimento de problemas, e por outro, a racionalidade profunda dos comportamentos dos atores sociais cujas ações acabam gerando efeitos nocivos do ponto de vista socioambiental (Montgolfier e Natali, 1997).

Contudo, no enfoque patrimonial toda a negociação, a construção coletiva de cenários futuros e a interpretação dos resultados alcançados são norteadas pelos fundamentos éticos normativos do ecodesenvolvimento<sup>12</sup>, o qual baseia-se na equidade, satisfação das necessidades básicas materiais e transcendentais, auto-confiança (self-reliance), economia solidária e prudência ecológica. O desenvolvimento é pautado pelo conceito de resiliência ecológica, passando a ser visto como um processo aberto de criatividade, potencializador da capacidade inventiva do ser humano em utilizar e valorizar os recursos naturais. Por conseguinte, ao invés de postular o crescimento zero, o ecodesenvolvimento incentiva novas formas de crescimento, tanto no plano das finalidades como no dos instrumentais,

---

<sup>11</sup> As opções de longo prazo expressam aquilo que um grupo ou uma sociedade pretende transmitir às gerações seguintes.

<sup>12</sup> Apesar de Weber (1997:121) propor o conceito de desenvolvimento viável, optamos por utilizar o conceito de ecodesenvolvimento por considerar que os dois conceitos não são excludentes, e sim, convergentes e complementares.

internalizando engenhosamente as contribuições culturais das populações interessadas<sup>13</sup> e procurando transformar em recursos úteis os elementos de seu ambiente (Sachs, 1986).

Aberto às mudanças institucionais, o ecodesenvolvimento prima pela negociação patrimonial, e por isto, aposta na elaboração de tecnologias alternativas que tornem viáveis – ao mesmo tempo em que são viabilizadas - tais transformações. Na medida em que as opções tecnológicas – sejam elas econômicas ou sociais - caminham numa relação dialética com as transformações institucionais, elas modificam os usos que fazemos dos recursos e, em consequência disso, os modos de apropriação e os processos de tomada de decisão (Weber, 1997). Assim, em oposição ao planejamento tecnocrático e centralizador, busca-se uma estratégia de intervenção preventiva e pró-ativa, e para isso torna-se fundamental a realização de uma análise cuidadosa dos contextos social, cultural e natural específicos de cada ecorregião, mobilizando de forma integrada e dinâmica as macro-variáveis do modelo de base indicado acima.

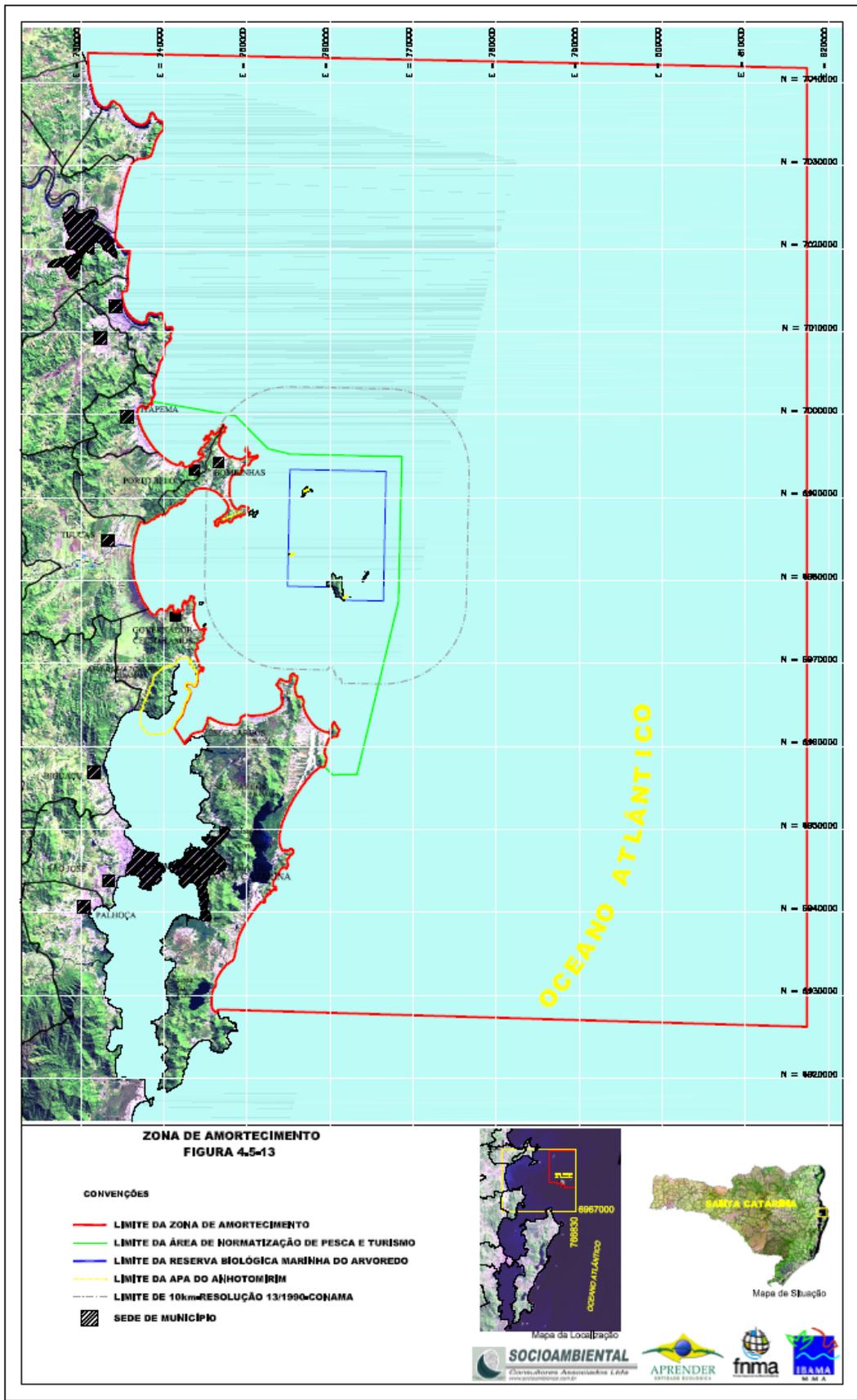
---

<sup>13</sup> É importante salientar que não se trata de buscar soluções advindas de modelos do passado, ancoradas no mimetismo cultural, mas sim, estimular o crescimento endógeno e a ampliação dos espaços de tomada de decisão local, baseado-se num diálogo horizontal entre o conhecimento científico e o conhecimento ecológico das populações locais. Nesse sentido, “*a abordagem do ecodesenvolvimento propõe um redirecionamento da pesquisa científica, não uma romântica valorização de técnicas tradicionais*”. (Sachs, 1986:59)

## **2. OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO**

### **2.1. A diversidade natural e cultural**

A Rebiomar Arvoredo está situada na região central da zona costeira do estado de Santa Catarina, englobando as ilhas do Arvoredo, das Galés, Deserta e o Calhau de São Pedro, e sua zona de amortecimento compreende a faixa marinha adjacente aos municípios de Florianópolis, Governador Celso Ramos, Tijucas, Bombinhas e Porto Belo. A ilha do Arvoredo é a maior de todas as ilhas que compõe a Reserva, possuindo 3.704 metros de comprimento no sentido norte-sul, 1.853 metros de largura, relevo bastante acidentado e recoberto por uma floresta de mata atlântica ou ombrófila densa em boas condições de conservação, além da vegetação de restinga que ocorre na faixa de transição entre os costões rochosos e a encosta florestada. A ilha das Galés localiza-se nas proximidades do limite norte da Reserva, e a ilha Deserta é a mais afastada da costa, estando localizada a 3 Km da ilha do Arvoredo, sendo rodeada por costões bastante abruptos e recoberta pela restinga. O Calhau de São Pedro é constituído por dois aglomerados rochosos emersos sob constante desgaste das ondas, não apresentando cobertura vegetal. Está localizado na linha que constitui o limite oeste da Rebiomar Arvoredo (Marchioro, 1998). A seguir podemos observar a área da Reserva e os limites de sua zona de amortecimento.



Fonte: IBAMA, 2004.

A Reserva está inserida na zona núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica em Santa Catarina. Sua importância para o bioma Mata Atlântica está diretamente relacionada a sua condição insular, o que propicia condições para o aumento do endemismo e da especiação da flora e da fauna. Já o ambiente marinho da Reserva apresenta elevada biodiversidade devido à convergência subtropical da corrente brasileira com a corrente das Malvinas, há aproximadamente 38° de Latitude Sul. Entre as espécies existentes algumas são raras, endêmicas, ameaçadas de extinção, e várias apresentando populações em seu limite austral de distribuição. Podem ser avistadas na região da Reserva e arredores cerca de 120 espécies de peixes, entre elas a garoupa, o badejo, o marimbá, a tainha, o peixe-borboleta, o robalo, o peixe-cirurgião-marron, etc; 35 espécies de aves e mamíferos marinhos como a baleia minke, a baleia franca e o golfinho nariz-de-garrafa (Goidanich, 2004). Nesse contexto é importante destacar também a presença do único banco de algas calcárias do litoral sul brasileiro – localizado a noroeste da ilha do Arvoredo, no porto norte da ilha do Arvoredo – apontado como o principal atributo natural a ser protegido pela unidade de conservação.

O clima da região litorânea de Santa Catarina é temperado chuvoso com verões quentes. Trata-se assim de um clima temperado úmido, com ausência de períodos secos e com média térmica oscilando em torno dos 15° C. Há a predominância do vento nordeste durante quase todo o ano, sendo que nos meses de inverno o vento sul ocorre com mais frequência, época em que são comuns as tempestades intensas associadas a sistemas frontais oriundos das regiões antárticas e subantárticas (IBAMA, 1996, apud IBAMA, 2004). As ilhas da Reserva são historicamente utilizadas para abrigo e fundeio das embarcações nessas situações de fortes ventos e tempestades, oferecendo também condições propícias para a prática do mergulho esportivo, desenvolvimento de pesquisas e educação ambiental subaquática, pois suas águas, além de calmas, apresentam boa transparência.

Os primeiros indícios de ocupação humana na ilha do Arvoredo datam de cerca de 4.000 mil anos, e encontra-se na forma de inscrições rupestres que representam figuras estilizadas de homens e animais talhadas em pedra pelas populações pré-históricas que viviam na região. Ainda existem lá pedaços de cerâmica, bacias de polimento e pedras usadas para afiar instrumentos de civilizações anteriores aos índios Guaranis, os habitantes

da costa brasileira. Na ponta do letreiro, na ilha do Arvoredo, pode-se avistar uma formação de três grupos distintos de itacoatiaras. Contudo, apesar da importância desses vestígios das populações, ambientes ainda carecem de estudos científicos mais aprofundados.

Por volta de 1750, foi dado início à colonização portuguesa no litoral catarinense com a chegada dos imigrantes advindos do arquipélago de Açores e da Ilha da Madeira, os quais trouxeram consigo uma forte tradição pesqueira. A partir de então a pesca passou a ser uma importante atividade na colônia, de modo que as ilhas que integram a Reserva do Arvoredo se tornaram pontos de referência fundamentais para a navegação das embarcações que se dirigiam à ilha de Santa Catarina (IBAMA, 2004). Em 1881, por ordem do Imperador D. Pedro II, se iniciou a construção de um farol na ilha do Arvoredo. Em 1883 o farol entrou em funcionamento, e até hoje orienta a navegação naquelas águas. Desde aquela época a Marinha mantém na ilha – fora da atual área da Reserva – uma guarnição que garante a manutenção do farol.

## **2.2. Os modos de apropriação dos recursos naturais no entorno da Rebiomar Arvoredo**

Palco de interesses industriais, imobiliários, turísticos, petrolíferos, entre outros, a zona costeira brasileira não possui uma política ambiental capaz de minimizar e/ou prevenir os conflitos existentes. Diante das rápidas mudanças na economia nacional durante os últimos 30 anos, os recursos naturais têm sido explorados mais intensamente, levando à perda de resiliência dos ecossistemas. No caso dos municípios do entorno da Rebiomar Arvoredo as atividades econômicas mais passíveis de influenciar a sustentabilidade dos recursos naturais da Reserva do Arvoredo são a pesca, a extração mineral e a indústria do turismo.

*Uma das principais ameaças ao ambiente da Reserva do Arvoredo, consiste no crescimento desordenado da ocupação humana de seu contexto regional e no conseqüente aumento na carga de poluente, como esgotos domésticos e industriais, lançados ao mar. Este quadro de crescimento reflete-se também na intensificação das atividades econômicas de maior interferência sobre a Reserva. Neste sentido, o turismo e a pesca comercial representam as principais atividades econômicas. A pesca comercial abrange desde a artesanal, praticada por comunidades tradicionais dos municípios da região, até a pesca industrial, que tem em Itajaí seu mais importante pólo. Outras fontes de preocupação são as indústrias de couro e calçados, indústrias de cerâmicas e a extração mineral,*

*situadas às margens do rio Tijucas, e cujos sedimentos e resíduos são depositados nos curso d'água e despejados por este rio na Baía de Tijucas, próxima à reserva. (IBAMA, 2004:1, Encarte 2)*

Decorrentes do estilo de desenvolvimento economicista da sociedade industrial, as ameaças apontadas no texto acima necessitam ser geridas por meio de um planejamento costeiro integrado, de modo a reverter o processo de degradação não só dos recursos naturais, como também das comunidades que dependem desses recursos para sobreviver.

O desenvolvimento do turismo e do veraneio mal planejados a partir da década de 80 provocou uma ocupação territorial desordenada nas áreas litorâneas, principalmente nos municípios não industrializados, como é o caso da região do entorno da Reserva do Arvoredo, principalmente Balneário Camboriú, Florianópolis, Itapema e Bombinhas. O impacto socioambiental da atividade turística e do veraneio pode ser percebido pelo processo crescente de descaracterização da paisagem natural, deterioração da qualidade da água (balneabilidade), pesca predatória, ocupação e destruição de áreas protegidas, queimadas em áreas a serem ocupadas, imigração excessiva e desordenada, descaracterização cultural/social da população nativa. Por outro lado, os recursos gerados pela indústria do turismo são expressivos. No município de Bombinhas, por exemplo, a atividade de turismo subaquático teve um crescimento considerável nos últimos 20 anos, tendo a Reserva do Arvoredo o melhor ponto para mergulho no litoral sul do Brasil. Essa modalidade de turismo apresenta um alto rendimento devido ao alto poder aquisitivo de seus praticantes.

Carentes de regulamentação pautada na legislação ambiental e de um planejamento integrado, a ocupação e o uso do solo dessas regiões passam a ser norteados pelos interesses da especulação imobiliária juntamente com as empreiteiras e construtoras. Nesse sentido, pode-se interpretar que o regime de apropriação de livre acesso aos *recursos comuns* tem beneficiado a classe social privilegiada, detentora do poder nos processos decisórios, de modo que são poucos os que gozam dos lucros e benefícios advindos da atividade turística, restando à maioria da sociedade a opção de arcar com os prejuízos.

A atividade pesqueira no entorno da Reserva não apresenta também resultados muito animadores. Ao longo dos anos, a sobre-exploração dos estoques pesqueiros e a conseqüente decadência da pesca artesanal têm gerado muitos conflitos, os quais podem ser explicados,

em grande medida, pelos arranjos institucionais em nível nacional e também internacional. Os acordos políticos têm privilegiado a exploração em larga escala, incentivando rápidas mudanças tecnológicas e o desenvolvimento da pesca industrial em detrimento do setor pesqueiro artesanal.

Em nível nacional, o processo de industrialização do setor pesqueiro se deu por meio de financiamentos fornecidos pelo Estado, os quais permitiram o investimento em equipamentos, grandes embarcações, câmaras frigoríficas, etc. Considerando-se o litoral sul e sudeste brasileiro, já em 1968, 95% da produção encontrava-se industrializada (Silva, 1992). É interessante salientar que, seguindo a mesma lógica de desenvolvimento adotada pelos países do norte, o incentivo a essas inovações tecnológicas acabou gerando uma sobre-exploração dos recursos pesqueiros e o conseqüente declínio da pesca artesanal. Houve, então, um empobrecimento progressivo das comunidades pesqueiras tradicionais, que, desprovidas de capital para investir em tecnologias mais eficientes, entram num processo de decadência. Segundo Silva (1992), a redução do produto a ser capturado pela pesca artesanal está relacionada com a desigual concorrência que se estabelece, de forma conflituosa, com a pesca industrial, visto que a potência das grandes embarcações permite a realização do processo de captura em alto-mar, enquanto que as condições tecnológicas das pequenas embarcações só possibilitam a captura em águas interiores e entre os promontórios mais avançados da costa.

Região tradicional de pesca desde o século XVIII, os municípios da área de influência da Rebiomar Arvoredo também foram seriamente impactados por essa política governamental. No entanto, a pesca ainda se faz presente em todos esses municípios, se configurando a principal atividade econômica do litoral centro-norte catarinense. Somente no entorno da Reserva existem 10 colônias, sendo que 9 são dependentes da pesca artesanal reunindo um total de 15 mil pescadores. Nas localidades em que o turismo é incipiente, como é o caso de Governador Celso Ramos (localidade de Ganchos e Armação da Piedade), a atividade pesqueira artesanal é fundamental para a sobrevivência das comunidades locais. Na tabela abaixo apresentamos o levantamento da frota pesqueira artesanal no entorno da Reserva.

**Tabela 1: Frota pesqueira artesanal, de acordo com diversas fontes**

<b>Municípios ou localidades</b>	<b>Censo (1995)</b>	<b>Capitania dos Portos (1997)</b>	<b>Colônias de Pescadores (2003)</b>
Balneário Camboriú	88	-	200
Itapema	33	-	40
Porto Belo	55	-	172
Bombinhas	66	-	230
Tijucas	22	-	120
Ganchos	99	-	200
Armação	114	-	175
Biguaçu	19	-	311
Florianópolis – norte da ilha	129	-	349
<b>TOTAIS</b>	<b>625</b>	<b>1.465</b>	<b>1.933</b>

Fonte: IBAMA, 2004.

A partir da observação da tabela podemos aferir que os municípios de Governador Celso Ramos, e em seguida Bombinhas, apresentam a maior concentração de pescadores, e, conseqüentemente, foram os mais afetados pela criação da Reserva. Grande parte dos pescadores se viu obrigado a reduzir seu limite geográfico leste de atuação – que reflete o máximo afastamento da costa para o alcance de pesqueiros utilizados –, buscando pesqueiros substitutos na zona mais costeira. Marchioro (1998) aponta que em Canto Grande e Zimbros (localidades de Bombinhas) a ilha do Arvoredo foi o limite leste mais citado pelos pescadores, provavelmente em função de ser um bom pesqueiro em termos de capturas e devido à possibilidade de abrigo em casos de mau tempo, situação que oferece risco às embarcações de pequeno porte. No entanto, as restrições legais e a competição com as embarcações mais modernas reduzem o nicho de pescador artesanal, que gradativamente deixa de exercer a sua atividade ( Medeiros *et al.*, 1997 *apud* Marchioro, 1998).

O arrasto artesanal é o principal método de pesca da região, sendo utilizado principalmente na captura do camarão sete-barbas na baía de Tijucas. Além do arrasto, método altamente impactante devido à grande quantidade de fauna acompanhante, utiliza-

se também o zangarilho para a captura de lula, as redes de emalhar para captura de peixes e de camarão e também as redes de cerco e os petrechos com anzóis, os quais não apresentam utilização muito expressiva<sup>1</sup>. Já a pesca industrial tem como pólo o porto pesqueiro de Itajaí/Navegantes, onde estão localizadas grandes indústrias pesqueiras e uma frota industrial significativa (IBAMA, 2004).

Nos últimos 30 anos, o rápido crescimento urbano, associado à integração cultural pelos meios de comunicação de massa, alterou profundamente os modos tradicionais de vida. Comunidades pesqueiras têm se transformado em balneários para a temporada de verão, afastando as antigas populações da beira da praia. Assiste-se, então, a exotização dos costumes, a mercantilização das festas e a padronização das diferenças. Em face de tal cenário, as iniciativas locais e regionais de implementação de políticas públicas integradas que visam ordenar a ocupação da zona costeira brasileira, como é o caso do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro vinculado ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, apesar de ainda tímidas, sinalizam um caminho para se reverter o processo de degradação dos ecossistemas costeiros.

## **2.3. Os padrões de interação conflitantes no processo de criação e implementação da Rebiomar Arvoredo**

### **2.3.1. A criação da Rebiomar Arvoredo**

Desde o início de sua colonização, o Brasil sofreu com a intensa e desordenada ocupação de sua faixa litorânea. Porém, a extensão dessa faixa e a imensa diversidade de espécies que ali intervêm levaram à equivocada idéia de um potencial inesgotável de recursos a serem explorados. (Prates *et al*:2000:1) Isto acabou provocando a perda de resiliência desses ecossistemas, expressa numa crescente diminuição de estoques pesqueiros e na contaminação hídrica. Atualmente, segundo Diegues (1995:70), mais da metade da população do País vive a uma distância inferior a 60 KM do mar, sobrecarregando os ecossistemas marinhos com toneladas de dejetos urbano-industriais e exploração predatória de seus recursos. Disto resulta que a busca de conservação das regiões marinho-costeiras

---

<sup>1</sup> Cf. Wahrlich (1999).

suscita uma série de conflitos relacionados ao acesso e uso dos recursos naturais ali existentes.

Uma avaliação do caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo revela a eclosão de inúmeros e variados conflitos, não só de natureza técnico-científica, mas também social, política e cultural. Considerando a intensidade da atividade pesqueira nesta região, assim como a prática do turismo e do mergulho esportivo, a criação da reserva logo gerou desentendimentos entre pescadores artesanais, amadores e industriais, operadoras de mergulho, empreendedores do turismo e o órgão gestor da unidade de conservação. A maneira autoritária com que a reserva foi criada, sem internalizar os interesses e percepções da população residente em seu entorno, revela um longo histórico de vigência de uma política autoritária no estado brasileiro. Há que considerar que o período de ditadura militar é marcado pelo maior número de criação de unidades de conservação na história do país, e apesar da Rebiomar Arvoredo ter sido criada num período de redemocratização da política brasileira, o seu decreto foi reforçado, por um lado, pela existência de resquícios do governo autoritário, gerador de exclusão social, e por outro, pelo forte viés preservacionista do ambientalismo brasileiro em sua primeira fase de vida.

A proposta para a criação de uma unidade de conservação (UC) na área que atualmente abrange a Rebiomar Arvoredo foi feita pelo ambientalista catarinense André Freyesleben Ferreira, que já realizava estudos na região há algum tempo, sugerindo a criação de um Parque Nacional Marinho ao IBAMA (Wahrlich, 1999). Do mesmo modo, o projeto Larus da Universidade Federal de Santa Catarina realizou uma série de estudos sobre a fauna e a flora marinha da reserva, e também tinha interesse na manutenção daquele espaço conservado em função dos seus atributos naturais e beleza cênica. Compartilhando a mesma opinião, as operadoras de mergulho foram representadas pela Sea Divers, através de seu proprietário Júlio César da Silva, que tinha a idéia de fazer ali algo semelhante aos parques nacionais marinhos da Flórida. Assim, no final da década de 80 esses grupos se mobilizaram para tentar conter o uso intensivo e degradante da área, decorrente das atividades de mergulho e excessiva colocação de redes junto aos costões pela pesca artesanal, comercial, industrial e clandestina. O livre acesso aos recursos naturais pode ser percebido na conduta

dos praticantes da pesca submarina, que utilizaram aquela área para a realização de um campeonato, no qual foram capturados toneladas de recursos pesqueiros.

Contrariando a sugestão do ambientalista e os resultados dos estudos já realizados, o IBAMA decretou a criação de uma Reserva Biológica Marinha, que por permitir o uso da região somente para finalidades de pesquisas científicas e educação ambiental, acabou gerando uma situação conflituosa com os usuários dos recursos naturais. A preservação da área que engloba as ilhas do Arvoredo, Deserta, Galé, Calhau de São Pedro, rochedos, ilhotas e toda a faixa marinha que as envolve foi justificada por ser considerada um berçário onde dezenas de espécies de peixes, moluscos e crustáceos terão condições favoráveis para crescerem e se reproduzirem, recuperando suas populações e servindo, inclusive, no futuro, para repovoar todas as regiões vizinhas, onde se pratica a pesca artesanal e comercial. Na Exposição de Motivos (Anexo 4) para a assinatura do Decreto-Lei 99.142/90 de criação da Reserva, destaca-se ainda a importância tanto da Ilha Deserta como do Calhau de São Pedro para a reprodução das aves marinhas, particularmente os trinta-réis (*Sterna eurygnatha* e *Sterna hirudnacea*) e as fragatas (*Fregata magnificiens*). Além disso, a preservação da área foi justificada pela existência de Mata Atlântica bem preservada na Ilha do Arvoredo e pela intensificação das atividades de caça submarina e de mergulho turístico na área marinha que envolve as ilhas e os rochedos naquela região. (Wahrlich, 1999) Deste modo, os benefícios para a comunidade de pescadores locais viriam com o repovoamento das áreas marinhas no entorno. No entanto, após 15 anos desde sua criação, este fato é ainda bastante questionável. Tudo indica que as espécies se criam na costa e vão para a área da reserva, onde vão crescer. Portanto, a Rebiomar Arvoredo não é considerada área de criação dos recursos pesqueiros da região. (Wahrlich, comunicação pessoal)

De acordo com parecer da Divisão de Criação de Unidades de Conservação foram considerados os seguintes pontos no processo de definição da categoria de manejo “Reserva Biológica”:

*“Inexistência de outras áreas protegidas restritivas marinha em todo o litoral do sul do Brasil  
Existência de centenas de outros costões, ilhas e ilhotas já utilizadas para mergulho e caça submarina na Ilha de Santa Catarina e litoral adjacente  
Ocupação de forma extremamente rápida, desordenada e predatória do litoral adjacente, com proliferação de operadores de mergulho e aumento de pressão negativa sobre a área*

*Necessidade de proteção à fauna local, aquática e terrestre, inclusive espécies comercial e economicamente importantes, bem como à flora*

*Nível de pressão sobre os recursos, fragilidade dos ecossistemas e ausência de condições para instalar infra-estrutura e receber muitos visitantes (ilhas não oferecem boas condições de atracação, possui instalações da Marinha, funcionam como ninhais para aves marinhas, etc.)*

*A necessidade de se proteger e conhecer melhor a dinâmica das populações da fauna marinha local, particularmente da grande concentração de lulas que ocorrem na área da Reserva em determinada época do ano. Em algumas regiões do mundo as lulas se concentram aos milhares para acasalamento e postura de ovos, sendo a proteção desses locais de grande importância para a sobrevivência da espécie.” (Rocha 1994, citado por Ferreira & Macedo, 1997)*

Entretanto, a proibição da pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie em toda a região do entorno da Reserva inviabilizou a pesca na região, considerando que em toda arte de pesca, inclusive as menos impactantes aos ecossistemas, há a captura de espécies juvenis. Há quem argumente que tal norma tinha como principal alvo restringir a pesca de isca viva realizada pelos barcos atuneiros, porém, seu caráter excessivamente genérico gerou efeitos equivocados.

### **2.3.2. A arquitetura dos conflitos**

#### **Os conflitos com as operadoras de mergulho**

Somente em 1991 foi nomeado um chefe para administrar a Rebiomar Arvoredo, o oceanógrafo Alexandre Filippini. Inicialmente, a principal estratégia adotada pela administração do IBAMA visando a preservação dos recursos naturais da Rebiomar Arvoredo foi a supressão das atividades extrativistas, principalmente a pesca artesanal e amadora. Nesse momento, as operadoras de mergulho eram uma das principais parceiras na gestão, uma vez que davam todo o apoio estrutural através das embarcações e pessoal para fazer divulgação da reserva, já que o IBAMA não dispunha da estrutura necessária para realizar a fiscalização.

*Enquanto a pesca artesanal sofreu com uma aplicação progressivamente mais rigorosa da lei, o que prejudicou a própria subsistência das populações tradicionais, principalmente devido às restrições impostas para a prática na área de entorno da Reserva, a atividade de turismo subaquático foi historicamente tolerada no interior da unidade. (Documento em que o IBAMA justifica o fechamento da Rebiomar Arvoredo para atividades turísticas, 18/03/2003)*

Assim, podemos dizer que no decorrer do histórico de gestão da reserva a relação entre as operadoras de mergulho e o órgão gestor oscila entre o conflito e a cooperação. Os anos de 94-96 foram marcados por conflitos entre as operadoras e o IBAMA. O mergulho de observação continuava sendo uma atividade permitida na área da reserva, até que alguns setores do IBAMA de Santa Catarina decidiram proibir a realização de atividades não-científicas por considerarem estar havendo um favorecimento às operadoras de mergulho, uma vez que por lei, não é permitida a exploração econômica dos recursos naturais de uma Reserva. As operadoras, organizadas em uma associação desde março de 1994, logo entraram com uma ação judicial requerendo liberdade de utilização da área. Há indicação nos documentos pesquisados, de que eram recorrentes os casos em que os usuários clandestinos dos recursos, ao serem autuados, questionavam sobre a legalidade da presença das operadoras de mergulho na Reserva, reivindicando a extensão do mesmo direito a si, e enfatizando, às vezes, a estranheza da fiscalização ser acompanhada pelas mesmas.

A proibição do turismo subaquático dava fim ao acordo informal firmado entre o IBAMA e os mergulhadores, os quais, segundo declarações do órgão na mídia local, estavam exagerando no número de alunos, sobrecarregando o ecossistema marinho. Alguns meses depois a presidente nacional do IBAMA Nilde Lago Pinheiro permitiu o mergulho supervisionado na Reserva, e entrou em andamento o firmamento de um Termo de Cooperação Técnica entre as partes. No entanto, o acordo não foi mantido e a decisão de se liberar a atividade de mergulho foi logo revogada, devido a pressões de outras superintendências regionais (O Estado, 24 de fevereiro de 1995).

O chefe da Reserva Alexandre Filippini tinha uma postura contrária à proibição do mergulho, por considerar que as operadoras eram grandes aliadas na gestão da Reserva, posição que deflagrou conflitos no interior do próprio IBAMA, culminando em sua exoneração do cargo. Segundo Filippini, a Reserva ficou sem fiscalização durante os meses de dezembro de 1993 a novembro de 1994, apesar das inúmeras solicitações encaminhadas à Superintendência Estadual do IBAMA, sendo espoliada por caçadores submarinos, barcos de arrasto, pescadores com redes, pesca de linha e caniço, bem como pela coleta de ouriços para abastecimento de restaurantes japoneses em São Paulo, além da retirada de madeira das Ilhas. Em dezembro de 1994 o procurador da República Roberto Luis Oppermann Thomé

notificou o presidente da AEOMESC a suspender imediatamente as atividades das operadoras de mergulho na Reserva. A chefia da Reserva se posicionou enviando um ofício ao procurador, no qual explicava a situação da reserva. Nesse documento, fica explícita a existência do conflito de posições acerca da atividade de mergulho na Reserva entre o chefe da Reserva e a Superintendência Estadual do IBAMA.

Após esse período de conflitos e desentendimentos, em dezembro de 1997 houve uma nova tentativa de se legalizar o mergulho na Reserva, através da elaboração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado pelo Ministério Público Federal, IBAMA, UNIVALI e operadoras de mergulho. Segundo as normas dispostas neste documento, a liberação do mergulho estava condicionada a sua vinculação ao Programa de Educação Ambiental elaborado pela UNIVALI. Contudo, esse programa não obteve sucesso devido, segundo o próprio relatório dessa instituição, à falta de interesse por parte das empresas de mergulho, não tendo sido continuado nos anos seguintes.

Com a aprovação da lei 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), houve a proibição da prática da atividade turística em Reservas Biológicas, impossibilitando a renovação do TAC. Fundamentada nas novas orientações do SNUC, a procuradoria do IBAMA emitiu parecer, endossado por seu gerente-executivo, orientando para o fechamento da Reserva a todas as atividades. Porém, somente três anos depois, no mês de março de 2003, foi cumprida a determinação do fechamento da Reserva (Goidanich, 2004). Em documento oficial, a gerência do IBAMA juntamente com o chefe da Reserva, na época Jorge Albuquerque, apresentou alguns esclarecimentos sobre o fechamento da Reserva para as atividades turísticas:

*O IBAMA reconhece o caráter de sensibilização ambiental vinculado à prática de mergulho contemplativo e o interesse de várias operadoras em apoiar a preservação da área. No entanto, foi constatado em abordagens realizadas a embarcações de mergulho durante o presente verão que a 'educação ambiental' que se pratica nos cursos de mergulho é incipiente e insuficiente, considerando a visitação de uma área especialmente protegida e mantida com o objetivo principal de preservação do meio ambiente. A grande maioria dos mergulhadores, incluindo até os condutores das embarcações, abordados pela equipe do IBAMA mostrou um total desconhecimento sobre a área que estavam visitando. (...) a suspensão de atividades turísticas na Reserva representa tão somente o cumprimento da legislação ambiental em vigor no Brasil e a extensão a toda a comunidade de uma proibição que até então só havia atingido as populações envolvidas com a pesca artesanal.*

A Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina reagiu a tal decisão entrando com uma ação na Justiça Federal. Atualmente, a prática do turismo subaquático está suspensa na Reserva até que se inicie a implementação do plano de manejo, uma vez que o artigo 28 da Lei 9.985 estabelece que durante a elaboração do Plano de Manejo as atividades realizadas em uma UC devem se restringir àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger.

### **A mudança de categoria da UC**

Ainda no ano de 1994, o então presidente da Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho do Estado de Santa Catarina, Júlio César da Silva, enviou uma cópia da proposta de transformação da Rebiomar Arvoredo num Parque Nacional Marinho à Superintendência Regional do IBAMA. Esta categoria de unidade de conservação tem sido reivindicada por alguns setores da sociedade mesmo antes do decreto da Rebiomar Arvoredo, como já demonstramos anteriormente, por permitir o desenvolvimento da atividade turística. Na época, a Superintendência Estadual do IBAMA juntamente com a sua presidência, informou que estavam sendo realizados estudos pela Administração Central visando a mudança de categoria para Parque Nacional Marinho. Em documento oficial enviado ao Presidente da República em 15 de março de 1994, a Superintendência Estadual do IBAMA, considerando que a categoria Reserva Biológica comprometia a existência da unidade de conservação, propôs que a Diretoria de Ecossistemas, em Brasília, fosse designada a implementar estudos visando a imediata alteração da Rebiomar Arvoredo para a categoria de Parque Nacional Marinho, sugerindo ainda, que enquanto as mudanças pretendidas não ocorressem, fosse mantida a estratégia adotada pela SUPES/SC, de permitir as atividades que vinham sendo desenvolvidas. No entanto, esses estudos nunca foram realizados e a Reserva ainda hoje é carente de pesquisas científicas.

A ausência de uma legislação que regulamentasse detalhadamente os objetivos e os usos permitidos em cada categoria de unidade de conservação possibilitou que a Rebiomar Arvoredo fosse gerida durante muito tempo como um Parque Nacional. Até o ano de 2000

as UCs eram regulamentadas, fundamentalmente, pelo Código Florestal (Lei 4.771/65) e pela Lei da Fauna (Lei 5.197/67).

Em 1997, após a veiculação de algumas matérias sobre o abandono da Rebiomar Arvoredo na mídia local, o deputado federal Vânio dos Santos (PT-SC) apresentou o PL 3.611, propondo a transformação da reserva em Parque Nacional Marinho do Arvoredo. O projeto acabou arquivado e foi reapresentado em 2001 pelo deputado Edison Andrino (PMDB-SC), como o PL 4.922. Como não foi aprovado nas comissões de Meio Ambiente e de Justiça antes do fim da legislatura, também acabou arquivado, em janeiro de 2003. Atualmente, após a aprovação do plano de manejo, o deputado Edison Andrino apresentou mais uma vez o projeto que propõe a mudança da categoria para Parque Nacional Marinho. Contudo, a mudança de categoria é uma questão polêmica e tende a permanecer mesmo após a implementação do plano de manejo, como podemos observar na fala do presidente da Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina (AEOMESC):

*Eu fico satisfeito que a própria DIREC lá de Brasília tenha entendido a necessidade de colocar o mergulho dentro da, dentro da reserva, entende. (...) O pessoal tá muito enganado, nós já fazemos educação ambiental, somente vamos passar a fazer educação ambiental formal. Melhor! O pessoal vai ter que fazer palestra, vai ter que descer em duplas, vai ter que fazer. Nós vamos cumprir com a nossa parte, entende. Economicamente, nesse último ano, vai ser impossível a gente ganhar algum dinheiro, né, mas nós temos a outra parte do arvoredo que a gente vai continuar trabalhando, que vai dar o subsídio pra gente continuar aberto, entende. Nós vamos mostrar pro Ibama que a gente tem condições de fazer, vamos trabalhar nisso aí, e vamos lutar, depois de um ano, que abra mais pontos pra gente poder mergulhar, entende. E que isso aí depois mais tarde se torne realmente um parque nacional, entende, né. Tem que trocar pra um parque nacional. Não sei se alguém tem interesse contra ou a favor, eu acho que hoje 90% é a favor de um parque nacional. Nós não tamo querendo acabar com a reserva, a gente quer mudar para uma categoria que venha a realidade da região. Que nem falou o outro lá, ah, tem duas reservas biológicas. Tudo bem, duas reservas, uma é o Atol das Rocas, 300, 400 e poucos quilômetros da costa. (...) Atol das Rocas, claro, um lugar inacessível, aí sim, tem, mas não aqui que, não tem como isso aqui ser uma reserva biológica, entende. Mais cedo ou mais tarde vai ter que trocar, vai ter que mudar a categoria, entende. (Depoimento do presidente da AEOMESC, em 25/09/2004)*

### **Os conflitos com a pesca artesanal**

No caso da pesca, a situação mostra-se ainda mais complexa. Atividade tradicional desenvolvida pelas comunidades localizadas no entorno da Reserva, a pesca artesanal foi

seriamente impactada pela aplicação da legislação que regulamenta o acesso e o uso dos recursos naturais em unidades de conservação de proteção integral. Tais restrições afetaram profundamente a atividade pesqueira artesanal principalmente nos municípios de Governador Celso Ramos, Bombinhas, Porto Belo e Tijucas. Diferentemente do turismo subaquático, o setor da pesca artesanal não encontra qualquer brecha na lei que possibilite a legalização de suas atividades dentro da Reserva - mesmo que sob várias restrições - e por isto, geralmente mantém uma postura de resistência à participação nos processos decisórios. A participação desta categoria tem se restringido ao presidente da colônia de pesca de cada localidade do entorno.

Quando se iniciou a fiscalização na Reserva, no ano de 1992, os pescadores foram surpreendidos com a apreensão de seus petrechos de pesca, sendo autuados e muitas vezes obrigados a pagar multas com valores muito acima de seu poder aquisitivo. Nessa época podemos perceber uma relação hostil entre os pescadores e as operadoras de mergulhadores, pois estas eram parceiros do IBAMA na fiscalização da Reserva, e muitas vezes denunciaram a prática da pesca, seja ela artesanal, industrial, amadora ou clandestina. No entanto, apesar da existência desses conflitos, não houve nenhum tipo de organização dos pescadores artesanais para pressionar os órgãos públicos, se informarem e reagirem contra as restrições impostas pela criação da UC. Eles nem mesmo tinham conhecimento sobre as reais conseqüências da implantação da unidade de conservação para as suas atividades.

O setor da pesca – principalmente a pesca artesanal - se encontra excluído dos processos decisórios desde a fase anterior à criação da Reserva, em que as operadoras de mergulho juntamente com o projeto Larus da Universidade Federal de Santa Catarina e alguns ambientalistas, se mobilizaram em prol da criação de um Parque Nacional Marinho. As discussões e propostas eram encaminhadas sem se considerar a presença do pescador tradicional naquela região e os possíveis impactos econômico, cultural e social da proibição desta atividade. De profissionais da pesca, que dependem da conservação dos habitats marinhos para sobreviverem, passaram a ser taxados de predadores do ambiente marinho e criminosos ambientais, sendo obrigados a exercer suas atividades à margem da lei, sob o risco constante de sofrerem rigorosa fiscalização. Esta situação gerou um conflito com os

órgãos responsáveis pela fiscalização da reserva, o que pode ser percebido no depoimento de um pescador artesanal de Zimbros:

*“O que que é a ilha, será que a ilha é deles? Não é a ilha deles. A ilha é nossa também. A ilha é de todo mundo!. E eles vem com a arma na mão. Tu vai reagir como? Tens que suspender o ferro, ir embora pra casa e ficar quieto. É essas coisa aí. Se nós reagir complica. A não ser que o pescador, todo pescador vá lá, bote no meio e não, daqui não sai ninguém. Apara aqui, pode bater quem quiser aqui, pode chamar até o presidente. Ninguém vai , se vai preso vai todo mundo. Aí uma hora tem que parar, entendesse.” (Depoimento de um pescador artesanal de Zimbros, em 28/102004)*

Após a exoneração de Filippini, Davi de Carvalho Figueiredo assumiu a chefia da Reserva até março de 1996, momento em que foi substituído por Nilma Maria Macedo. Em agosto de 1997, o superintendente do IBAMA/SC indicou Witor Dutra para o cargo de administrador da Rebiomar Arvoredo. A gestão de Dutra durou cinco anos e foi bastante polêmica. Matéria publicada no Jornal Folha da Lagoa – distribuído em Florianópolis –, na edição do mês de agosto de 1997, denunciava o abandono da Reserva, sem fiscalização durante o período de dois anos, e um suposto “*lobby da pesca*”, atendendo a interesses político-partidário. Nessa ocasião, o vereador André Freyesleben (PSDB) - ambientalista que propôs a criação do Parque Nacional Marinho do Arvoredo ao IBAMA em 1989 - se manifestou dizendo que havia interesses de todos os lados envolvidos na ausência de fiscalização – da pesca industrial, especialmente de Itajaí, da artesanal, principalmente na Grande Florianópolis, e do mergulho de pesca. Esta reportagem teve grande repercussão, levando o Deputado Federal Vânio dos Santos (PT/SC) a se pronunciar na Tribuna da Câmara, em Brasília:

*(...) estamos falando do Lobby da pesca, comandado pelas grandes empresas que atuam na pesca industrial em Santa Catarina. É fato público e notório, reforçado inclusive pela reportagem ora criada, que o atual administrador da reserva, Sr. Witor Dutra, foi conduzido ao cargo pelo atual superintendente regional do Ibama, Sr. Ubirajara Vieira, atendendo pedido do deputado federal Paulo Bornhausen. Sucede que uma das empresas de pesca interessadas em que o Arvoredo continue ao Deus dará é a Pioneira da Costa, do Sr. Arlindo Costa, que contribuiu financeiramente para a campanha de Bornhausen, segundo a declaração oficial de doações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). (Pronunciamento do Deputado Federal Vânio dos Santos (PT/SC), em 21 de agosto de 1997)*

Nessa época o sindicato da Indústria de Pesca de Itajaí (SINDIPI) e o Sindicato dos Pescadores de SC (Sindipisca) se acusavam mutuamente de pescar na Reserva, revelando o

conflito entre os barcos atuneiros que realizam a pesca de isca viva e os barcos de arrasto. De fato, a Polícia Ambiental, único órgão que vinha realizando a fiscalização naquela época, se pronunciou afirmando que a maior incidência de infrações era a pesca de mergulho e a coleta de isca jovem (sardinhas) para a pesca do atum na área de entorno da reserva, onde também era proibido pescar de acordo com o artigo 4º do decreto de criação da Reserva (Folha da Lagoa, agosto de 1997).

Como observa Diegues (1995), inúmeros fatores foram responsáveis pela crescente desorganização das comunidades litorâneas, em várias regiões do Brasil, bem como pelo decréscimo da produção gerada pelas unidades familiares dos pescadores artesanais. As políticas de incentivo fiscal à pesca industrial, a especulação imobiliária, a instalação de portos e grandes complexos petroquímicos em ecossistemas de grande produtividade biológica e de grande valor cênico e turístico, além da criação de parques e reservas em áreas tradicionalmente ocupadas e ou utilizadas pelas comunidades de pescadores artesanais, contribuíram para a marginalização e empobrecimento dessas populações.

Em 1996 houve uma participação pontual de presidentes de colônia nos processos decisórios através da promoção de um Seminário de Planejamento pelo IBAMA – visando a elaboração do Plano de Ação Emergencial para a Rebiomar Arvoredo – e a articulação dos atores sociais em torno da tentativa de formalização de um Conselho de caráter deliberativo na Rebiomar Arvoredo. O Plano de Ação Emergencial (PAE), uma espécie de pré-plano de manejo, previa, entre outras atividades, a instalação e a normatização de um Comitê Consultivo com o objetivo de promover uma aproximação entre a UC, comunidades do entorno e entidades civis e públicas. Apesar da realização de várias reuniões e do apoio advindo da chefia da Rebiomar Arvoredo e do Núcleo de Educação Ambiental (NEA), essa proposta foi vetada pela DIREC/ IBAMA, em junho de 1998, devido ao caráter deliberativo do referido comitê.

*É importante frisar que não somos contrários a proposta de criação de um comitê consultivo e participativo, como contrários, sim, a um comitê onde a maior representatividade é de usuários da Reserva, e cujo poder deliberativo venha a trazer no futuro conflitos maiores que os existentes atualmente. (Documento enviado ao DIMAN pela DIREC em resposta ao pedido de oficialização do Comitê, 18/06/1998)*

Fundamentados no Roteiro Metodológico de Planejamento de UCs de Uso Indireto, na época o documento normativo maior para a regulamentação de unidades de conservação, a Diretoria de Ecossistemas (DIREC) argumentou que em nenhuma circunstância esse comitê poderia deliberar sobre ações prioritárias para a Reserva e muito menos, deliberar sobre a aplicação de recursos oriundos de convênio, cabendo a ele auxiliar o chefe na tomada de decisões, apoiar e contribuir em determinadas atividades na Reserva, atuando em conjunto e servindo como suporte para a administração da UC. Além disso, a DIREC reprovou a proposta de constituição de uma Área de Pesca junto à Secretaria Executiva do Comitê, por considerar que as atitudes a serem tomadas em relação à pesca seriam responsabilidade dos grupos da Fiscalização e da Educação Ambiental.

A dissolução do Comitê gerou um forte impacto negativo na gestão da Reserva, minando os esforços empreendidos pelos diversos atores sociais envolvidos. O espaço criado pelo Comitê para discussões acerca dos conflitos da atividade pesqueira – a Área de Pesca – foi uma iniciativa singular durante todos os anos de existência da Rebiomar Arvoredo. As propostas de trabalho do grupo da pesca não se distinguem das reivindicações pleiteadas atualmente: viabilizar a pesca de lula na temporada, para pescadores profissionais, respectivamente à realização de pesquisas coordenadas pela Área de Pesquisa; mobilização/informação de colônias de pescadores; embasar futura alteração do Decreto-Lei, para que assim a pesca pudesse finalmente “mostrar sua cara” (Ata da reunião do Comitê, realizada em 25/11/1997).

Entretanto, a fragmentação administrativa explicitada pela alta rotatividade de chefes na unidade, os quais concentram excessivo poder de decisão, assim como a existência de conflitos no interior do próprio IBAMA, têm promovido uma descontinuidade nas ações gerenciais impondo sérios limites ao avanço da gestão da Rebiomar Arvoredo. Além disso, durante todos esses anos de existência da Reserva pode-se observar que a maioria dos gestores e das organizações parceiras não são provenientes das comunidades locais, causando muitas vezes, uma certa resistência por parte dessas populações em aceitar decisões tomadas por “estrangeiros”. Com a implementação do plano de manejo e a

instituição do Conselho Consultivo<sup>2</sup> se espera superar essa fragmentação na gestão da Reserva.

### **2.3.3. Cooperação (e conflitos!) na gestão da Rebiomar Arvoredo**

Em 1993 o IBAMA firmou um convênio com a Petrobrás<sup>3</sup>, no qual esta empresa se responsabilizou em dar assistência financeira à Reserva. A ONG SPEA (Sociedade para a Pesquisa e Educação Ambiental) realizava um papel similar ao da Aprender, administrando os recursos do convênio e captando recursos para outros projetos. Graças a esse convênio a administração da reserva adquiriu alguns equipamentos, contratou 2 oceanógrafos para desenvolver atividade de monitoramento, fiscalização, pesquisa e divulgação e contratou a Fundação Universidade Vale do Itajaí (UNIVALI) por um período de 2 anos para elaborar e estabelecer um Programa de Educação Ambiental para a Reserva e seu entorno.

Outras instituições como a Internacional Wildlife Coalition (IWC- Brasil), Fundação O Boticário para Proteção da Natureza (PR), Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (RS), Universidade Federal de Santa Catarina – Projeto Larus, Ministério do Meio Ambiente (MMAFNMA), Prefeitura Municipal de Bombinhas também prestaram apoio à Reserva no início de sua gestão.

Após um período de relativo abandono da Reserva sob o gerenciamento centralizado do IBAMA, foi assinado um Termo de Cooperação Técnica entre o IBAMA/SC e a Aprender Entidade Ecológica<sup>4</sup>, publicado no Diário Oficial da União em 18 de setembro de 2001, com o objetivo de implementação e realização de atividades concernentes à educação

---

<sup>2</sup> De acordo com o SNUC todas as unidades de conservação deverão dispor de um conselho, podendo o mesmo ser de natureza consultiva ou deliberativa. No entanto, no caso das UCs de Uso Indireto esses conselhos possuem caráter consultivo.

<sup>3</sup> A parceria com a empresa Petróleo Brasileiro SA (Petrobrás) é fruto de uma ação compensatória da empresa pela autorização concedida pelo Ibama a efetuar desmate de 51,59 hectares de vegetação característica de mata atlântica em Santa Catarina para a construção do oleoduto Paraná – SC – OPASC. Em contrapartida, a Petrobrás deveria assistir integralmente com recursos financeiros a criação e manutenção permanente de uma unidade de conservação de no mínimo 516 hectares na região.

<sup>4</sup> A ONG APRENDER – Ações para a Preservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico – foi fundada em 22 de abril de 2000, na Praia do Santinho, em Florianópolis. Formada por uma equipe multidisciplinar, tem como objetivos a defesa do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos, a preservação dos recursos naturais e a conciliação entre o desenvolvimento econômico e social com equilíbrio ecológico e melhoria da qualidade de vida.

ambiental, pesquisa, intercâmbio de informações e assessoria mútua necessária à consolidação da Rebiomar Arvoredo. Na mesma data foi publicado também o convênio com a Petrobrás, que havia sido interrompido. Após os primeiros meses de vigência da parceria a equipe da Aprender começou a estruturar um Programa de apoio à gestão da Reserva (Goidanich, 2004).

Em Outubro de 2002 a ONG Aprender apresentou ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) uma proposta para elaboração do Plano de Manejo da Reserva, e a proposta foi acatada. Desde então, a ONG contratou a empresa Socioambiental Consultores Associados para que fosse elaborada a parte técnica dos trabalhos do Plano de Manejo, que está concluído e aprovado pela Diretoria de Ecossistemas do IBAMA, em Brasília. Um dos pontos centrais do plano de manejo consiste na proposta de supressão do artigo 4º do decreto que instituiu a Reserva, o qual é o pivô dos maiores conflitos entre os pescadores artesanais e o IBAMA por proibir a pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie em toda a Zona de Transição, que compreendia toda a área entre o município de Camboriú e a Praia de Moçambique, em Florianópolis.

A vigência de novas regras para regulamentar o uso e o acesso aos recursos naturais na Zona de Amortecimento buscou resolver, principalmente, um conflito histórico com a pesca artesanal. Ela foi dividida em duas áreas: Zona de Normatização de Pesca e Turismo, mais próxima à Reserva, e outra mais ampla, com regras específicas para a exploração do petróleo e gás natural.

Nesse sentido, a primeira atividade prevista pelo plano de manejo é a revisão e revogação do artigo 4º do decreto de criação da Reserva. Considerando-se o caráter excessivamente geral desse artigo, que prevê a proibição da exploração de indivíduos jovens sem definir as espécies e as épocas, foi gerada uma nova norma fundamentada em outras portarias do IBAMA e na legislação pesqueira. A pesca embarcada, antes proibida em toda a região do entorno, será permitida para embarcações menores de 10 toneladas de arqueação bruta (TAB), ou seja, para a pesca artesanal. No entanto, a principal petição das colônias de pesca não foi atendida. Mesmo considerando legítima a reivindicação de se liberar a pesca dos peixes de passagem ou de curso no interior da reserva, a equipe técnica e de planejamento do plano de manejo alega que não era de sua competência questionar a

categoria de unidade de conservação, já que sua responsabilidade se restringia em elaborar um plano de manejo para uma reserva biológica, conforme o projeto aprovado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente.

A discussão sobre a categoria da UC no plano de manejo foi uma questão controversa, provocando desentendimentos entre o IBAMA e as equipes de coordenação técnica e de planejamento. O Roteiro Metodológico de Planejamento de Unidades de Conservação, elaborado pelo IBAMA, versão 2002, prevê que estejam explicitadas no plano de manejo indicações sobre a existência de dificuldades para manejar a Unidade dentro de sua categoria de manejo, assim como, a apresentação e justificativas das eventuais necessidades de mudanças de categoria de manejo. No entanto, a equipe de supervisão da Diretoria de Ecossistemas, em Brasília, julgou inoportuna a presença de um evento específico para a realização dessas discussões – previstas também no projeto enviado para o FNMA - de modo que esse tema foi contemplado brevemente na Oficina de Planejamento Participativo. No item 3.8.2 do encarte 3 do plano de manejo “Dificuldades para manejar a unidade dentro de sua categoria de manejo”, o texto original da equipe técnica, vetado pelo grupo de supervisão do plano de manejo - DIREC, contemplava a proposta de criação de um Grupo de Trabalho voltado para a discussão da mudança da categoria de manejo, como podemos observar abaixo:

*Para a solução deste conflito, sugere-se a criação de um grupo de trabalho GT no âmbito do Conselho Consultivo da Reserva, voltado para a discussão participativa (com ampla participação dos atores envolvidos) sobre as implicações da manutenção ou não da categoria atual de manejo. Os trabalhos devem ter como referência a busca dos objetivos de conservação e o aporte de informações geradas por este Plano de Manejo ou ainda estudos complementares que se julgue necessários. Desta forma, independentemente das conclusões do GT, dá-se vazão à demanda por discussão da polemica que se arrasta desde a criação da Reserva em 1990. A falta de esgotamento dos argumentos e a conseqüente permanência do conflito têm dificultado a soma de esforços para a consecução dos objetivos de conservação da Unidade. (Documento enviado ao coordenador Geral de Ecossistemas – IBAMA/DIREC pela equipe técnica do Plano de Manejo)*

Paralelamente à elaboração do plano de manejo, alguns atores sociais se organizaram para reivindicar a mudança de categoria de unidade de conservação para uma Área de Proteção Ambiental (APA). A Associação das Operadoras e Escolas de Mergulho de Santa Catarina, as prefeituras de Florianópolis e Bombinhas, as colônias de pescadores de

Ganchos (Z-9), Biguaçu (Z-23) e Bombinhas (Z-22), o Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Pesca de Santa Catarina, o Sindicato dos Pescadores Armadores e a Federação dos Pescadores de Santa Catarina (FEPESC), realizaram reuniões em Itajaí, Florianópolis e em Governador Celso Ramos com o intuito de elaborar um documento para ser discutido com o Ministério do Meio Ambiente, ao mesmo tempo em que vislumbravam também criar uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para coordenar todo o trabalho a ser realizado. No entanto, esse movimento se dissolveu, aguardando o resultado do plano de manejo.

Contudo, no Seminário de Apresentação do Plano de Manejo, em setembro de 2004, não houve manifestação de nenhuma liderança do setor pesqueiro, representado ali escassamente por alguns presidentes de colônia. Já o setor do turismo manifestou sua preocupação com as atividades de monitoramento e pesquisa científica, devido a sua importância para fundamentar as propostas de mudança da categoria de unidade de conservação.

Com relação à atividade de educação e interpretação ambiental subaquática, o plano de manejo condicionou sua realização a um projeto piloto durante o período de um ano, o qual será avaliado por meio de monitoramento intensivo. Os 8 pontos liberados para a atividade dentro da área marinha da reserva já estão estabelecidos, havendo um número limitado para a realização de mergulhos ao dia e quantidade de mergulhadores ao mesmo tempo na água. A proposta de co-gestão, apesar de estar prevista no SNUC ainda apresenta resistência por parte da Coordenação Geral de Ecossistemas/IBAMA, o que pode ser observado em sua recusa em prevê explicitamente a adoção deste modelo de gestão no plano de manejo da Rebiomar Arvoredo. O texto final aprovado pela DIREC propõe a realização de estudos de viabilidade e/ou pertinência de implementação de processo de gestão compartilhada nos moldes previstos no artigo 30 da Lei do SNUC e capítulo VI do decreto de regulamentação correspondente.

### 3. AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE A RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO E OS CONFLITOS EXISTENTES

#### 3.1 Pescadores artesanais

Os pescadores artesanais entrevistados percebem a região que compreende a Rebiomar Arvoredo como um local de muita abundância de recursos pesqueiros, onde durante muitos anos puderam extrair grande parte do sustento de suas famílias. Num depoimento um pescador artesanal de Zimbros diz que era comum os pescadores se referirem àquela região como o “banco que em eles iam buscar dinheiro”, e que com o fechamento da reserva “cercaram o coração de Bombinhas”(Entrevista realizada em 07/10/2004). Todos os entrevistados, sem exceção, dizem concordar com a existência da Reserva, no entanto, considerando o pleno desconhecimento que têm acerca das categorias de unidade de conservação e de todo o conhecimento técnico sobre conservação da biodiversidade, a análise demonstra que eles se dizem, na verdade, favoráveis à conservação dos recursos pesqueiros, e não à categoria Reserva Biológica Marinha. A opinião favorável à Reserva vem sempre seguida de uma ressalva, como podemos observar a seguir:

*O Arvoredo hoje, a Reserva do Arvoredo hoje acabou com nós. O pescador hoje em si... quem é pescador que nem eu sou, que sobrevivo da pesca, que cuida dos filho. Tudo que entra na minha casa vem do mar. Foi a maior tristeza fechar o Arvoredo. Sou a favor da Reserva do Arvoredo, que não bote rede no Arvoredo, mas que deixasse pelo menos pescar de linha. Porque a linha não prejudica. Tu não é obrigado a pegar um dinheiro que tá ali. Pega se quiseres. Eu não sou obrigado a comer uma coisa que eu não gosto. Agora a rede não, o peixe cai obrigado. Então, sinceramente, 90% acabou com nós. (.....)*

*Então, sinceramente eu achava, eu acho na minha opinião que o arvoredo deveria de.... não deixar de ser reserva, mas que deixasse o pescador pelo menos matar a lula, matar a anchova que não é peixe que é da ilha, anchova é peixe de comedio. E fiscalizasse, não deixar botar rede, aí eu concordo. (Depoimento de um pescador artesanal de Tijucas, em 28/10/2004)*

Assim, a reivindicação dos entrevistados de se liberar, principalmente, a pesca da lula e dos peixes de “passagem”, que não se criam na ilha, durante um período no ano é

incompatível com a categoria que supostamente dizem apoiar. Por outro lado, eles percebem o impacto negativo da pesca de redes nos costões, do arrasto, da pesca do peixe miúdo e dos peixes de pedra, e por isto são favoráveis a essas proibições. Na maioria das vezes a proposta de mudança de categoria para Parque Nacional é vista com desconfiança, já que eles desconhecem as normas que regulamentam um Parna e, conseqüentemente, as reais implicações para a atividade pesqueira.

As representações revelam que os principais conflitos no manejo da Reserva se dão com os mergulhadores e com a fiscalização. Não há diferenciação entre o mergulho contemplativo e a caça submarina, de modo que as “queixas” dos pescadores se referem a grande quantidade de lanchas e mergulhadores que acabam por espantar os peixes do local, prejudicando, assim, a atividade pesqueira na única área em que é permitida a pesca. Percebe-se aí um conflito pelo uso do espaço marítimo, pois as atividades antes exercidas em toda a porção marinha que compreende a Reserva se concentram na parte sudoeste da ilha do arvoredo, a qual não pertence à Reserva, sobrecarregando os recursos ali existentes e gerando conflitos entre os seus usuários. Além disso, os mergulhadores são vistos como parceiros da fiscalização, uma vez que no início da gestão da Reserva eles cooperavam com o IBAMA, numa suposta relação de favorecimento mútuo.

A fiscalização é duramente criticada, sendo considerada uma das principais falhas no processo de gestão da Reserva e também alvo de muitas reivindicações, uma vez que é a atividade que os afeta mais diretamente. Para eles, essa ineficácia da fiscalização acaba por beneficiar a pesca industrial e os mergulhadores, enquanto o pescador artesanal é o grande prejudicado. *“Porque lá só quem leva o castigo mesmo é o pobre. Porque o rico não leva, o rico entra lá, o rico entra lá, pesca, sempre dá o jeitinho deles, né. E o pobre fica chupando dedo.”*, diz um pescador artesanal de Zimbros. O conflito com os agentes da fiscalização do IBAMA e da Polícia Ambiental – os entrevistados não distinguem bem as duas instituições – é percebido quando eles relatam a maneira que é realizada a abordagem no mar:

*Os desrespeito da policia. Os desrespeito com o pescador, o maltrato que eles fazem com o pescador. A ignorância que muitos policia tem, não todos, muitos, alguns, não todos, de entrar dentro da nossa embarcação de arma em punho, ta. Ah, vocês não sabem que não pode ta aqui? A gente sabe que não pode ta aqui, não se pesca na Reserva. Quem é pescador profissional, conhece a Reserva, não*

*pesca na Reserva. Mas eles são mal criado, mal educado, ta. Parece que eles não têm orientação, talvez estudo praquilo ali. Porque fazer o que eles fazem, eles entram cinco, seis policiais dentro de uma embarcação dessa, com um pescador, dois dentro da embarcação, tudo armado com metralhadora em punho. Então isso, eu acho que não cabe a eles, cabe a dizer, perguntar o que tão fazendo, o que não tão fazendo. Claro que como tem eu que sou pescador e que respeito a lei, tem aquele pescador mal educado, como tem a professora ruim, como tem o professor ruim. Então, mas eu acho que é muito desrespeito o que eles fazem com o pescador. (Depoimento de um pescador artesanal de Tijucas, em 28/10/2004)*

No discurso dos entrevistados está presente a preocupação em se fazer valer igualmente para todos, sem distinção, as normas estabelecidas. “É preciso cuidar da Reserva”, enfatizam. Este cuidado com a Reserva está relacionado com a melhoria na fiscalização para que haja a garantia de que as leis sejam aplicadas sem distinção, mesmo que não as considerem adequadas ou legítimas. Assim, a análise revela que é no momento da abordagem no mar, frente ao órgão fiscalizador, e sob o risco de ser autuado, que o pescador tem o contato direto com representantes de instituições envolvidas na gestão da Reserva. Esta é a arena onde esses atores se encontram, onde ocorre o embate e se tornam explícitos os conflitos de interesse e de percepção. Então, no caso da atividade pesqueira artesanal, a ineficiência/inadequação das regras se torna visível na atividade de fiscalização, nas dificuldades que aparecem no momento em que se tenta fazer cumprir as normas que foram estabelecidas de maneira *top-down* pelo órgão gestor.

Para os entrevistados, o firmamento de um acordo com o órgão gestor estaria condicionado pela permissão para trabalhar “por etapas”, ou “por partes”, ou seja, liberar as ilhas durante um período no ano – três ou quatro meses durante o verão, principalmente – para a pesca dos peixes de passagem e da lula. A ausência de informações sobre as leis e as regras que regulamentam o uso e o acesso aos recursos na Reserva, assim como o desconhecimento da legislação pesqueira em geral, parece gerar um sentimento de insegurança entre os entrevistados, que enfatizam a necessidade de haver parcerias entre o IBAMA/polícia ambiental e o pescador artesanal, e a orientação contínua sobre as regras.

Considerando que todas as entrevistas foram realizadas após a elaboração e aprovação do plano de manejo, percebe-se a ausência de participação dos pescadores artesanais, que ficou restrita aos presidentes de colônia, o que as entidades envolvidas na elaboração do plano de manejo consideram um avanço no processo de gestão, já que

durante esses quinze anos de existência da Reserva foram raros os momentos em que houve participação do setor pesqueiro. No entanto, sendo a colônia um órgão fraco, como revelam os pescadores entrevistados, não tem poder de articulação. A falta de informação gera expectativas ilusórias acerca das diretrizes aprovadas no plano de manejo, muito distantes da realidade, como podemos observar no depoimento abaixo:

*Não eu acho, eu acho que vai trazer mais benefício. Porque esse plano de manejo é, plano de manejo fecha um lugar e adepois que pesca e abre ele, revesa, como é que se diz. Eu acho que vai ser melhor. É, se tiver plano de manejo lá eu acredito que melhora, né?. Porque não pode ser só aqui em terra também, tem que ser lá. Lá tem que ser liberado pra pescar vamos supor assim três mês, ou que feche seis mês, ou três adepois, ser liberado de novo.*

***O senhor acha então que vai ter alguma liberação ali pra pesca?***

*Eu acredito que vai ser assim, eu acredito que vai ter, pelo que eu escuto....(Depoimento de um pescador artesanal de Zimbros, em 07/10/2004)*

### **3.2. Operadoras e escolas de mergulho**

Diferentemente do grupo da pesca artesanal, totalmente ausente dos processos de negociação, o presidente e o consultor científico da Associação de Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina (AEOMESC) entrevistados estiveram envolvidos na gestão da reserva desde a sua criação. A análise mostra que na percepção dos entrevistados a gestão da reserva se compõe de fases bem distintas: fase próspera é sinônimo da presença das operadoras na Reserva, que, em parceria com o IBAMA, davam apoio logístico e auxiliavam na fiscalização, - o que, segundo eles, de fato provocou desentendimentos com o setor pesqueiro - e por outro lado, as épocas em que houve a proibição do mergulho contemplativo, e, conseqüentemente, a ausência das escolas e operadoras no interior da reserva, são percebidas como fases de retrocesso na preservação dos recursos naturais. Porém, consideram que o responsável pelo mau funcionamento da Reserva, assim como pela existência de tantos conflitos, foi o próprio IBAMA, o órgão responsável por gerir a reserva. Isto se deu devido à descontinuidade administrativa e à gestão centralizada, impossibilitando a participação das comunidades do entorno e dos usuários dos recursos da reserva.

A análise revela que o apoio das operadoras de mergulho ao plano de manejo tem uma finalidade estratégica: após a implementação do plano, pretendem se empenhar para que ocorra a mudança da categoria da unidade de conservação. Apesar de no passado as

operadoras de mergulho terem reivindicado a mudança para Parque Nacional, no momento estão engajadas em aprovar o projeto piloto de educação ambiental para a Reserva, e inclusive, se mostram flexíveis à idéia de se transformar a Reserva numa Área de Proteção Ambiental (APA), caso os estudos que forem realizados durante a implementação do plano de manejo indicarem a viabilidade de tal categoria. Essa mudança de postura por parte do mergulho em relação à categoria de manejo pode estar relacionada com a percepção de que é necessário um envolvimento mais amplo da comunidade do entorno, principalmente do setor pesqueiro, a fim de tornar a demanda mais legítima e representativa dos anseios da sociedade.

Fundamentados nas experiências do passado, percebem as dificuldades de se levar adiante essa proposta de mudança para Parque Nacional, e por isso lidam com a possibilidade de implementação de uma categoria de uso direto, mesmo que isso ocorra de forma gradual, ou seja, considerando-se os limites e os entraves políticos e administrativos, a “abertura” ao uso poderia ser gradual, transforma-se em parque, e depois se pode pleitear a mudança para uma APA, quase como que uma promessa a ser cumprida num futuro improvável. Com efeito, consideram a pesca como o conflito mais difícil de ser resolvido, uma vez que as novas normas aprovadas no plano de manejo não são suficientes para resolvê-lo. A seqüência de depoimentos dos entrevistados elucida claramente a opinião que sustentam sobre a complexa discussão sobre mudança de categoria de manejo:

*Eu vejo, eu vejo sim, esse plano de manejo como uma maneira, como um passo pra gente iniciar num futuro próximo um trabalho pra transformar num parque nacional, e talvez mais tarde, numa APA, entende. Eu acho que eu não vou ver isso aí, uma APA, mas um parque nacional pode ser que aconteça, entende. Porque não tem outra saída, não tem outra saída. Eu acho que tinha que ser um parque nacional, mas agora que que tem que fazer? O que tem que fazer é implementar a Reserva. Tem que fazer funcionar isso aí, entende. E mesmo ela vai funcionar como se fosse um parque. (Depoimento do presidente da AEOMESC, em 25/09/2004)*

*Na medida em que isso (as diretrizes do plano de manejo) for implementado, eu sou favorável a uma rediscussão ampla de unidade de conservação, de categoria. Qual? Tem que se fazer estudos. Eu tenho uma tendência a pensar em APA, dentro de uma visão de que uma APA não é menos que um parque, que não é menos que uma reserva. O que existem são APAs mal cuidadas. E a realidade, a gente tem que ser realista, se a gente for ver a APA de Anhatomirim, o que que é a APA de Anhatomirim? Ela existe? Por que aquilo é uma APA? Por que tá no mapa! Se a gente for ver ela em si, fisicamente ela não existe. O que que é a APA*

*da Baleia Franca? Talvez essa já esteja aos poucos um pouco mais implementada. Se ouve falar mais, já se tem uma idéia talvez um pouco maior, embora ela seja mais recente. Eu acho que teria que se pensar bastante, fazer bastante estudos pra ver qual é a categoria de manejo mais adequada. O lado da APA que eu vejo é que se teria maior participação popular. (...) Então, eu sou plenamente favorável à mudança de categoria de unidade de conservação, mas mais do que se faça estudo prévio e se leve isso em conta, que a gente saia daquele conceito antigo burro de que uma APA é menos que um parque, que é menos que uma reserva. Eu acho que funcionando pode ser muito mais.*

*Eu acho que dentro de uma categoria restritiva como reserva, já houve um avanço. O problema é que esse avanço que houve, dentro da categoria restritiva reserva, ele não é suficiente. Ele não é suficiente tanto pra indústria do mergulho quanto pra atividade pesqueira tradicional. Eu acho que se buscou ter a preservação, mas, e se buscou tentar ter o lado social levado em conta, mas com uma categoria muito restritiva, que não sustenta, ou seja, não é suficiente. Eu acho que a preservação pode ser feita de outras formas, seja falando de categoria de manejo. Eu vejo às vezes é aquele outro lado: será que a preservação é preservação mesmo? Hoje o plano de manejo ele tá implementado? Ele não tá. Hoje tem fiscalização 24 horas? Não tem. Então hoje tá funcionando? Hoje ainda não tá. (...). A prática plano de manejo, que diminui o impacto na Reserva, hoje não existe. Continua o mesmo que tava antes da publicação do plano, e tá pior do que quando existia o termo de ajuste de conduta, quando a polícia militar ambiental tava lá dentro da reserva, o tempo todo ficava lá, e quando as escolas faziam esse leque de aumentar a fiscalização. Então se a gente for ver, pro meio ambiente tá melhor ou pior? Eu acho que piorou. Isso é a situação hoje. Então assim, tem duas coisas distintas, que é o plano de manejo no papel, e o plano de manejo implementado, funcionando. Se a gente for ver funcionando não tem muita coisa, então não adiantou muito pra preservação, na prática, agora no momento atual. Sei lá, talvez daqui a uma semana tenha uma fiscalização intensiva, pá, implemente-se mais o plano, aí vai tá melhor. Mas se a gente for ver a situação hoje, não modificou, talvez piorou, em relação ao que tava antigamente. Não quer dizer que eu não acredite que amanhã isso possa melhorar. (Depoimento do consultor científico da AEOMESC, em 24/11/2004)*

De acordo com a fala dos entrevistados, os conflitos existentes tendem a permanecer mesmo com a implementação do plano de manejo. Pressupomos que, em face da impossibilidade de terem seus interesses econômicos atendidos com a permanência da atual categoria de unidade de conservação, a principal motivação das ações empreendidas pelo setor tem um forte viés econômico, mesmo no momento que pleiteavam a criação de um parque: eles necessitam do ambiente preservado para realizar o turismo subaquático. Assim, como afirmam, as operadoras de mergulho ainda terão que arcar com os prejuízos econômicos, o que também traz um reflexo negativo para o desenvolvimento da atividade turística na região.

### **3.3. Ongs ambientalistas**

As entrevistas realizadas com integrantes de duas ONGs envolvidas no processo de gestão da Rebiomar Arvoredo revelam que as entidades percebem os impactos da proibição das atividades de pesca artesanal no interior da unidade muito mais significativos do que os causados à indústria do mergulho. A atividade pesqueira, já amplamente impactada pela degradação dos recursos pesqueiros em âmbito mundial, assim como pela ausência de uma política de incentivo governamental, configura um horizonte muito mais expressivo em termos quantitativos do que as escolas e operadoras de mergulho, que além disso, movimentam uma economia que circula dentro de uma camada privilegiada da sociedade, diferentemente da pesca artesanal, considerado um setor tradicional voltado para a satisfação de necessidades básicas.

Em relação aos conflitos socioambientais existentes, percebe-se que o conflito com o setor turístico, incluindo o mergulho, é considerado pelas Ongs entrevistadas de mais difícil resolução e mais intenso do que o conflito do setor pesqueiro com o órgão gestor. Isto pode ser compreendido a partir da perspectiva de que a progressiva perda da cultura tradicional por parte dos pescadores, assim como a ausência de associativismo, a falta de informação e o empobrecimento dessas comunidades os tornam atores quase que invisíveis na arena de conflitos. Já o setor turístico, que historicamente tem exercido pressão sobre os órgãos públicos responsáveis pela gestão dos recursos naturais, é um setor visível na sociedade por movimentar um valor significativo da economia tanto regional quanto nacional, e por isto, tem alto poder de articulação.

No entanto, a análise demonstra que o caminho apontado para se inverter esse quadro de desfavorecimento das comunidades pesqueiras não está atrelado à mudança de categoria da unidade de conservação. Baseadas no princípio da precaução, a posição sustentada pelas organizações entrevistadas é de cautela, ou seja, por enquanto consideram mais sensato a manutenção da categoria e a sinergia de forças para implementar o plano de manejo nos próximos cinco anos, ampliando a participação popular, estruturando a fiscalização e investindo em pesquisas científicas, a fim de que se possa revisar o plano com subsídios que dêem condições de se optar ou não pela mudança de categoria. As

medidas compensatórias à pesca artesanal, assim como o investimento em pesquisas que busquem alternativas para a atividade pesqueira e a disseminação da educação ambiental no entorno da Reserva, são medidas apontadas para minimizar os conflitos existentes.

Contudo, como demonstra o depoimento a seguir, está presente na fala dos entrevistados resquícios da ideologia preservacionista, ficando implícita a posição de que quanto mais restritiva for a categoria da unidade de conservação, mais garantias há de que os recursos naturais sejam preservados.

*Eu penso que criar uma unidade de conservação no Brasil, com todos os conflitos de interesse que existe, já é uma dificuldade muito grande. Trocar categoria de unidade de conservação, a não ser que fosse pra beneficiar a comunidade local de entorno, ou que reside nessas unidades. No caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, a troca de uma unidade de proteção, há, de uma reserva biológica pra parque nacional, só iria favorecer a questão do turismo, porque o pescador continuaria não pescando num parque. Trocar a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo por uma por uma área de proteção ambiental, seria melhor que nem existisse uma unidade de conservação. Então eu acho que é uma reserva biológica marinha, a segunda, né, só existem duas no Brasil, eu acho que ter uma reserva biológica marinha, caracterizada como um santuário, como é o Arvoredo, deveria ser motivo de agradecimento por todas as pessoas. Agora tem aquela questão dos interesses. Eu como o meu único interesse, é o desenvolvimento dessas comunidades, e isso nós vamos ter que fazer sendo reserva, ou parque, ou APA, eu não vejo motivo nenhum pra trocar categoria da reserva. O que eu te falei, por mim continuava sendo reserva, e pelo contrário, resguardada. Porque nós não temos mais cinco anos de existência, nós não temos mais só dez anos de existência, nós temos aí uns próximos cinqüenta anos de existência. Nós temos uma geração futura. Então, é muito complicado nós decidirmos a categoria de uma unidade que foi criada pra geração futura. Eu acho que de repente, só a geração futura poderia opinar a respeito.*

*São dois setores completamente distintos: um é um setor de subsistência, o outro é um setor econômico que incide na localidade devido a seus atrativos naturais, e pra mim tá junto com a própria especulação imobiliária, e todo o processo de construção civil. Eu acho que, uma vez a gente questionou bastante essa questão aí é importante a presença humana em unidade de conservação? Eu também acho que é importante a presença humana em unidade de conservação. Mas de preferência, daqueles que são os verdadeiros donos (ênfase) do ecossistema, né, se é que existe algum dono. Mas pelo menos aqueles que cresceram vendo o ambiente, conhecem todas as evoluções e as regressões da situação desses ambientes, né. (Depoimento de um representante da ONG Macaco Prego, em 05/11/2004)*

Apesar das dificuldades de integrar desenvolvimento e conservação na gestão dos recursos naturais, as organizações entrevistadas se mostraram sensibilizadas quanto à problemática do uso dos recursos naturais pelas populações locais, de modo que podemos

pressupor que há uma tendência em se privilegiar os direitos dessas populações locais em detrimento dos interesses de grupos externos.

Um ponto interessante a ser analisado é a opinião das organizações entrevistadas quanto ao papel que atribuem a si mesmas e ao órgão gestor governamental no manejo dos recursos naturais. Assim, por um lado, há a preocupação com a estruturação do Estado, para que assim ele possa retomar de maneira mais participativa e eficiente o seu papel de gestor dos interesses públicos, e por outro, uma postura um pouco distinta, em que, diante da inoperância dos órgãos públicos, se reivindica mais autonomia para a sociedade civil gerir seus interesses, tomando para si muitas das atribuições do Estado.

As posições identificadas aqui são elucidativas do próprio cenário do ambientalismo brasileiro, onde essas organizações, já altamente especializadas tecnicamente, abandonam progressivamente o ativismo, se empenhando em firmar parcerias com órgãos governamentais. Assumem, assim, o papel de mediadoras entre os movimentos sociais e outras organizações privadas ou estatais, moldando suas ações por uma matriz articulista<sup>5</sup>, segundo a tipologia de Scherer-Warren (1995). No caso específico da Reserva, as organizações entrevistadas atribuem a si mesmas o papel de articuladoras entre a comunidade e o IBAMA, levando as demandas dessas comunidades ao órgão gestor e mediando os conflitos existentes. Neste ponto, devemos considerar na análise a formação profissional dos integrantes das Ongs, a legitimidade e o poder de negociação que detém perante a comunidade e o órgão gestor. A Ong Aprender, por exemplo, formada por advogados ambientalistas, desempenha, fundamentalmente o papel de articulação inter-institucional, diferentemente da Macaco Prego, que atua, fundamentalmente, na área de educação ambiental. As posições das duas organizações quanto à atuação do IBAMA convergem, de modo que consideram que os maiores prejuízos à Reserva nesses anos foram causados pela ineficiência do IBAMA em cumprir seu papel de órgão gestor da unidade de conservação, sua inoperância e ausência de diálogo com as comunidades locais.

---

<sup>5</sup> A autora identifica quatro tendências nas orientações ideológicas e/ou matrizes discursivas que tipificam a trajetória das ONGs latino-americanas: neomarxista, neo-anarquista, teologia da libertação e articulista. No entanto, como bem observa SCHERER-WARREN, esses tipos não se encontram de maneira pura na realidade, de modo que elementos de mais de uma das matrizes se apresentam intercruzados.

### 3.4. Pesquisadores

Com base na análise da opinião dos pesquisadores entrevistados, pode-se identificar duas posições distintas quanto ao principal motivo do conflito com a pesca. Por um lado, acredita-se que a criação da zona de exclusão para a pesca de indivíduos juvenis de qualquer espécie em todo o entorno da Reserva – norma esta disposta no artigo quarto do decreto de criação – gerou um problema legal, colocando os pescadores na clandestinidade, conflito que foi intensificado quando a polícia ambiental começou a fiscalizar mais efetivamente; e por outro lado, aponta-se a proibição da pesca no interior da reserva como o pivô dos conflitos. Estas posições têm relação direta com as expectativas que os entrevistados tem quanto às possibilidades que a implementação das diretrizes aprovadas no plano de manejo, que suprime o artigo quarto e normatiza a pesca no entorno, tem de solucionar os conflitos existentes com a pesca artesanal. Uma visão mais otimista pode ser observada pela primeira posição, sob o argumento de que as novas normas dispostas no plano de manejo possibilitam a aproximação dos pescadores agora como parceiros na gestão da Reserva ; já a segunda posição aponta que a única ação capaz de solucionar os conflitos seria a mudança para uma categoria de uso múltiplo, o que possibilitaria um zoneamento que permita o desenvolvimento da pesca artesanal de maneira sustentável. De qualquer maneira, mesmo o pesquisador que defende a proposta de uma APA, admite a inviabilidade política dessa proposta.

A análise não identifica nenhuma posição contrária à liberação do mergulho educativo no interior da Rebiomar Arvoredo, atividade esta com grande potencial para desenvolver a educação ambiental na Reserva, porém, admite-se que as normas do plano de manejo não atendem plenamente à demanda do mercado de turismo subaquático. A tendência dos entrevistados é de serem favoráveis à atividade do mergulho, porém, sempre com a ressalva de ainda não haver monitoramento suficiente da atividade que qualifique o debate para um posicionamento mais seguro.

Pode-se perceber que a formação profissional do pesquisador, assim como sua experiência acadêmica ao longo dos anos, condiciona a visão que tem a respeito da Reserva e dos conflitos existentes pelo uso de seus recursos naturais. O ponto de partida e o objetivo fundamental, em geral, é a preservação da natureza, e por isso, o filtro em que passam as

atividades permitidas ou proibidas é o impacto que podem causar ao meio ambiente natural, ficando o impacto social numa escala menos privilegiada de prioridade na tomada de decisões. Neste ponto parece haver uma dificuldade em lidar na prática com a complexidade da problemática socioambiental, por mais que no discurso esteja presente uma preocupação em aliar natureza e sociedade nos moldes de uma concepção mais conservacionista.

### **3.5. IBAMA/SC**

Optamos por entrevistar funcionários do IBAMA que ocuparam o cargo de chefe da unidade de conservação, devido à posição privilegiada que ocupam nas tomadas de decisão e ao contato mais direto que mantém com a Reserva. Similarmente a todos os grupos analisados até então, com exceção de alguns pescadores artesanais, os entrevistados acreditam que houve uma redução do esforço de exploração dos recursos da Reserva, e conseqüentemente uma relativa recuperação ambiental, mesmo que esta não tenha sido suficientemente satisfatória para atingir os objetivos da unidade de conservação.

Apesar das ações judiciais que o órgão sofreu por parte das operadoras de mergulho nos momentos em que houve a proibição da atividade, a análise identifica que, em geral, o mergulho contemplativo é considerado uma atividade de baixo impacto, de modo que os entrevistados não apresentam nenhum argumento contrário a sua liberação tanto para fins educativos como também para a realização do turismo subaquático no interior da reserva, no caso de haver futuramente a mudança de categoria para parque nacional. Contudo, a mesma percepção não parece ocorrer com relação à pesca artesanal, o que pode ser ilustrado pelo depoimento a seguir:

*A pesca já é mais complicado, a atividade de pesca ali realmente... eu não acredito que seria pertinente, ou seja, transformar numa APA. Então, muito embora do ponto de vista se eu fosse pescador seria o meu sonho, transformar isso numa APA. Mas eu não acredito que seja uma boa idéia. (Depoimento de um chefe da Reserva, em 16/12/2004)*

Com efeito, parece haver um entendimento no interior do próprio IBAMA de Santa Catarina quanto à possível inadequação da categoria de manejo. Em relação aos entraves que impedem a efetiva implementação da Reserva, os entrevistados apontam a debilitada

estrutura do IBAMA, a falta de pessoal, a descontinuidade nas ações gerenciais, desentendimentos dentro da própria instituição e a carência de parcerias. O depoimento de um antigo chefe da Reserva pode elucidar melhor os conflitos internos e a debilitada estrutura organizacional do IBAMA:

*Um dos problemas da reserva biológica é o próprio IBAMA. Então, a estrutura realmente do IBAMA hoje, ela não atende à demanda da unidade de conservação. Então do ponto de vista, eu tenho que te dizer, eu sou ligado tecnicamente à coordenadoria de unidade de conservação, que fica em Brasília, mas administrativamente eu sou ligado à gerência. Então tudo que eu preciso do ponto de vista administrativo, eu dependo da gerência, inclusive a minha cabeça. Se o gerente não gostar muito de mim, ele tira e põem quem quer, né, o que aconteceu anteriormente. Que existia interesse do governo passado em deixar a reserva do modo que estava, porque? Porque iam políticos pescar, né, então como dizem alguns, ah, que saudade do outro chefe, né, que deixava acontecer de tudo. Então eu acho que tem uma hora que nós temos que dar um basta, até na questão profissional, né, assim, somos profissionais e temos uma obrigação a fazer, nós temos que fazê-la, até por questão de omissão, tá escrito, né. Então eu acho que enquanto o IBAMA realmente não se adequar para as unidades de conservação, vai haver um problema aí, e isso não é só em Santa Catarina, isso é uma questão nacional, e já houve, né, já existe inclusive dentro do próprio IBAMA, um projeto de transformar, tirar as unidades de conservação e fazer um instituto de unidades de conservação, eu não concordo muito, eu acho que primeiro nós temos que reestruturar a nossa casa, né, que está um pouco desestruturada, pra depois pensarmos em alguma coisa. Não adianta você dividir para dividir, você tem que dividir para somar, né, então eu não concordo muito com essa proposta. Mas cada vez mais a gente vê que existe pressões, né, do gerente dentro dos trabalhos das unidades de conservação, a questão da retirada do pessoal. Então, por exemplo, se é lá na gerência,, eles tão precisando de uma pessoa pra fazer laudo, pra fazer alguma coisa técnica, então eles tiram os técnicos das unidades e levam pra lá em detrimento das unidades, na parte administrativa, né, eu digo que é descobrir um santo para cobrir o outro.e geralmente quem mais realmente sofre essas conseqüências são as unidades de conservação, justamente por esse tipo administrativo. Então gerente faz e desfaz e ficamos às vezes assim, até à mingua. Então foi uma das coisas que quando o novo gerente assumiu, eu pedi pra ele, pelo amor de Deus, livrai-nos mais dessas coisas. Sei que é difícil, não vou reclamar. Começou realmente a reestruturar com essa turma nova que entrou do concurso, realmente, trouxe um sangue novo, mas ainda falta mais muita gente pra trabalhar. (Entrevista realizada em 09/10/2003)*

Os principais conflitos identificados pelos entrevistados se dão entre a pesca artesanal e amadora – principalmente a caça submarina - e a fiscalização, que no entanto, tendem a ser minimizados com a implementação do plano de manejo, o qual, segundo eles, depende, em grande medida, do apoio e cooperação dos atores envolvidos. Nesse sentido, as ONGs ambientalistas são vistas como parceiras fundamentais, uma vez que, a exemplo da Aprender, podem auxiliar o órgão gestor na administração da Reserva, facilitando o

intercâmbio com a comunidade. Porém, a análise demonstra que na prática ainda há uma resistência do órgão público, que historicamente exerceu uma gestão extremamente centralizada, em ceder espaço para essas organizações não governamentais, de modo que esta posição se dá ainda muito ao nível do discurso ou na conduta isolada de alguns funcionários.

### **3.6. Polícia Ambiental**

Desde a criação do Pelotão Aquático, em 1994, a Polícia Ambiental tem cooperado na fiscalização da Rebiomar Arvoredo e contribuído para a diminuição progressiva das infrações nos períodos em que realizou um trabalho mais contínuo. Depoimentos revelam que durante muito tempo os pescadores, acostumados com a ação pontual da fiscalização durante nas Operações de Verão, costumavam dizer ironicamente aos agentes da polícia ambiental: “vocês tão engordando o peixe no verão pra nós pegarmos no inverno!”. A responsabilidade por essa falta de efetividade da fiscalização recai sobre o órgão gestor, que devido a suas limitações, se omitiu diante do dever de divulgar a reserva e desenvolver um trabalho de educação ambiental com a comunidade do entorno.

*Até não querendo ser corporativista, se houvesse a possibilidade da polícia ambiental gerenciar a reserva, eu acredito que as condições de fiscalização e preservação teriam um pouco mais de eficiência, né, do que como atualmente tá sendo feito. (Depoimento de um agente da Polícia Ambiental, em 10/12/2004)*

A análise revela a frágil relação institucional entre a Polícia Ambiental e o IBAMA na realização da fiscalização, o que culminou no rompimento do convênio de cooperação em junho de 2003. A presença da Aprender como parceira é percebida como algo positivo, um avanço face às debilidades dos órgãos públicos em gerenciar os problemas relativos à questão ambiental. No entanto, o IBAMA é criticado por dificultar a dinamização da gestão e a integração entre as instituições, minando as iniciativas com caráter muito inovador.

Os questionamentos acerca dos conflitos existentes na gestão da Reserva revelam que o conflito entre o setor pesqueiro artesanal e a fiscalização se configura como o de mais difícil resolução. A falta de integração entre as instituições responsáveis pela fiscalização, de um lado, e a ausência de linhas de financiamentos e apoio dos órgãos públicos para

compensar os prejuízos causados aos pescadores artesanais, por outro, são alguns dos entraves políticos que minam as possibilidades de resolução do conflito.

Quando questionados sobre o conflito com a pesca artesanal, principalmente no que tange às acusações do setor pesqueiro à maneira inadequada com que são realizadas as abordagens pelos fiscais da Polícia Ambiental, se admite a complexidade da atividade pesqueira e a falta de preparo de muitos agentes fiscalizadores para lidar com essa questão, já que neste caso eles não estão lidando com criminosos, e sim, com trabalhadores, que de uma forma ilícita ou não, estão tentando tirar o sustento para suas famílias. Além disso, existe a dificuldade em lidar com pessoas “pouco favorecidas, pessoas mais ignorantes”, segundo a fala de um agente da Polícia Ambiental entrevistado.

Embora haja o reconhecimento da difícil situação do pescador artesanal após o fechamento da Rebiomar Arvoredo, onde muitos se arriscam praticando a pesca ilegalmente por necessidade de sobrevivência ou por não terem conhecimento da legislação, o favorecimento do pescador no momento de autuá-lo muitas vezes prejudica o próprio agente fiscalizador, por estar se eximindo de sua responsabilidade perante a instituição de aplicar a lei.

*Que existe essa dificuldade existe, de ambos os lados, tanto da nossa parte, né, na hora do tratamento, quanto em contrapartida, né, da parte deles também pra com o tratamento com a gente, né. A gente já foi recepcionado com caixa de fogos de artifício, com bambu, eles usavam até bambu grande, pedra, e um monte de petrecho que a gente não vai relatar aqui agora. E tudo isso criou essa antipatia entre pescador e agente de fiscalização, né. Mas a gente espera que num futuro mais próximo possível que essa antipatia diminua e os dois consigam trabalhar, né, nós no nosso trabalho e eles no deles; muitos até nos diz: Não, eu sei que vocês também tão trabalhando!. Pois é, por que que tu não pode colocar tua rede ali? Dá pra tirar e colocar lá. Ah, tu táis trabalhando, eu também tô trabalhando, a gente tá fazendo um trabalho de orientação, né. É difícil, é complicado. (...) e na maioria das vezes que a gente foi hostilizado a gente também fosse revidar o conflito era maior ainda, tem muitas vezes que a gente é, paga o mico, e não, não, deixa, deixa, dá o desconta, é uma pessoa de idade e tal. Então, é um pouco complicado. (Depoimento de um agente da Polícia Ambiental, em 10/12/2004)*

### **3.7. Pesca Industrial**

Diferentemente da pesca artesanal, o setor pesqueiro industrial não sofreu muitos impactos negativos com a criação da Rebiomar Arvoredo, já que a fiscalização não atuou

de forma contínua na zona de amortecimento. Somente com o zoneamento proposto pelo plano de manejo, que criou uma zona de normatização para a pesca e o mergulho, os proprietários das embarcações com tamanho superior a 10 toneladas de arqueação bruta começam a ter restrições na captura do pescado, impactando, principalmente, a pesca da isca viva realizada na zona costeira. Deste modo, a análise revela que o conflito pesca industrial x IBAMA no manejo dos recursos naturais da Reserva tende a se agravar com a implementação do plano de manejo, tendo em vista a reação hostil da categoria na reunião realizada no CEPSUL, em Itajaí, para a divulgação das novas regras, onde estavam presentes armadores e mestres de embarcações. A ausência de um representante do Sindicato das Indústrias de Pesca de Itajaí (SINDIPI) nas negociações para a elaboração do plano de manejo<sup>6</sup>, principalmente na Oficina Participativa, foi decisiva para a exclusão do setor no Conselho Consultivo.

Com base na entrevista realizada com um armador e nas observações feitas durante a reunião, podemos interpretar que a principal reivindicação do setor é possível de ser atendida mesmo com a manutenção da atual categoria de manejo, pois reivindicam a diminuição da zona de normatização de pesca e mergulho. Embora a criação dessa área tenha o intuito de compensar os prejuízos gerados aos pescadores artesanais<sup>7</sup>, reservando uma área exclusiva para eles, assim como minimizar o conflito pesca industrial e pesca artesanal, se não houver uma boa fiscalização, esse conflito pode se agravar.

### **3.8. Algumas considerações**

As representações dos atores sociais envolvidos e/ou impactados pelo processo de criação e implementação da Rebiomar Arvoredo revelam uma imensa diversidade de interesses e lógicas diferenciadas para propor a regulamentação do uso e acesso aos recursos naturais ali existentes. Assim, apesar das opiniões e propostas dos setores da pesca

---

<sup>6</sup> O SINDIPI, convidado pela coordenação do plano de manejo a participar das reuniões, não enviou nenhum representante.

<sup>7</sup> A pesquisa de percepção dos pescadores artesanais sobre os métodos de pesca praticados no entorno da reserva realizadas pela equipe técnica do plano de manejo demonstra que segundo os pescadores artesanais,

e do turismo subaquático num primeiro momento aparentarem aliar preservação e desenvolvimento, parece haver a preponderância de uma lógica com um viés ainda muito economicista, pautada no princípio de que a preservação dos recursos naturais é importante na medida em que têm valor de mercado.

De modo geral, o setor pesqueiro se mostra desinformado e alheio às negociações, ficando a sua representação restrita aos presidentes de colônia. A ausência de associativismo das comunidades locais, principalmente do setor pesqueiro artesanal, é um fator fundamental para compreendermos a atual configuração das negociações. Privados de toda a informação concernente à gestão da Reserva, o setor compartilha um sentimento de descrença nas ações governamentais, ao mesmo tempo em que não vislumbra caminhos alternativos para alcançarem melhorias: as mudanças só podem advir das instituições governamentais.

Os grupos de pesquisadores, ONGs e IBAMA, em sua maioria, justificam suas respectivas posições mais restritivas sobre o uso e acesso aos recursos naturais da Rebiomar Arvoredo pelo Princípio da Precaução, que segundo nossa análise, pode estar sendo utilizado de maneira distorcida, encobrendo uma ideologia preservacionista, que imperou na primeira fase do ambientalismo brasileiro e ainda se faz presente atualmente. Tal princípio do direito ambiental tem sido justificativa para atitudes e ações de cunho preservacionistas, como foi o caso da criação da Rebiomar Arvoredo pelo IBAMA e a manutenção da categoria da unidade de conservação nesses quinze anos.

---

os barcos atuneiros invadem o território da pesca artesanal, destroem petrechos de pesca, provocam o desaparecimento de peixes na costa e ainda perturbam o pescador artesanal (IBAMA, 2004:44, Encarte 2).

## **4. ANÁLISE DA DINÂMICA E DO ESTADO ATUAL DO SISTEMA DE GESTÃO DA REBIOMAR ARVOREDO**

### **4.1. Plano de Manejo: início de uma gestão participativa?**

Apesar de no momento não ser possível avaliar com profundidade o plano de manejo da Reserva devido a sua recente aprovação, podemos analisar seu processo de elaboração e estabelecimento das novas regras que regulamentam o uso e o acesso aos recursos naturais. Nossa análise será norteada pelos seguintes aspectos: participação popular e legitimidade das regras e instituições envolvidas. Essas dimensões são fundamentais, pois um erro comum é crer que um enfoque participativo de manejo dos recursos pode reduzir-se a celebrar algumas reuniões, como se tratasse de cumprir um requisito formal. No entanto, um processo participativo de negociação orientado ao co-manejo dos recursos supõe um procedimento sistemático no qual grupos com distintos interesses devem estar dispostos a fazer concessões, porém também podem esperar obter benefícios concretos ou ser compensados por suas perdas em determinados casos (Oviedo, 2002).

A elaboração do plano de manejo significou uma nova fase na gestão da Rebiomar Arvoredo, tendo em vista que desde a elaboração do Plano de Ação Emergencial pelo IBAMA, em 1996, e o posterior malogro de sua implementação, assim como a mal sucedida tentativa de constituição de um Conselho Gestor, os atores sociais se desarticularam e a Reserva viveu um período de estagnação e até mesmo de retrocesso. Somente em 2002, com a aprovação do projeto “Plano de Manejo da Reserva do Arvoredo e consolidação dos seus mecanismos de implementação”, elaborado e coordenado pela Ong Aprender Entidade Ecológica, foi possível reunir novamente os diversos representantes das entidades e grupos interessados no manejo dos recursos naturais da Reserva. A partir de então, conforme o Roteiro Metodológico de Planejamento para unidades de conservação de proteção integral (IBAMA, 2002), foram realizadas reuniões participativas a fim de subsidiar a elaboração do plano de manejo: oficina de Planejamento Participativo,

Workshop Técnico com Pesquisadores, Oficina de identificação e capacitação dos potenciais membros do Conselho Consultivo, assim como outras reuniões técnicas no decorrer de todo o processo.

Assim, a convite do IBAMA, a Ong Aprender, uma organização da sociedade civil externa ao histórico de gestão da Reserva, decidiu dar início a um processo de negociação, assumindo também o papel de mediadora dos conflitos de interesses existentes. Nesse sentido, pressupõe-se que a inserção da Ong no sistema de gestão da Reserva se deu, em grande medida, pelo reconhecimento do IBAMA de seus próprios limites como órgão gestor governamental, e portanto, pela necessidade da presença de uma organização com relativa neutralidade perante os interessados. No entanto, é importante salientar que diante da ausência de legitimidade da Ong frente ao setor pesqueiro artesanal e da resistência do setor em participar, a participação do setor pesqueiro artesanal foi mediada pelo oceanógrafo Roberto Wahrlich, professor do Centro Tecnológico da Terra e do Mar (CTTMar), da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e também coordenador do Projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas. Esse ator social desempenhou uma função fundamental, visto que sua articulação com os presidentes de colônia possibilitou a participação – apesar de limitada - do setor.

Nas entrevistas realizadas e observações de campo, é notório o desconhecimento dos pescadores artesanais acerca de todo o processo de elaboração do plano de manejo, assim como da existência da Ong Aprender. As reuniões de divulgação do plano de manejo em cada colônia pesqueira configuram o primeiro contato formal dos pescadores artesanais com a Aprender e o IBAMA, sendo que as escassas informações obtidas previamente foram por meio da equipe do Projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas, e não através das colônias pesqueiras.

Assim, a análise demonstra que não houve uma ampliação significativa da participação no plano de manejo em relação ao Plano de Ação Emergencial (PAE). Em termos qualitativos, percebe-se um avanço – apesar de ainda incipiente – no debate científico acerca dos atributos naturais da Reserva e uma maior cooperação dos atores sociais, tendo em vista a confiança que desenvolveram nos resultados a serem obtidos por meio das negociações. Porém, em termos quantitativos, verifica-se uma participação similar a do Plano de Ação Emergencial, talvez um pouco mais expressiva, considerando-se as

próprias exigências normativas que a elaboração de um plano de manejo requer. Segundo Pimbert e Pretty (2000), há vários níveis de participação (Anexo 1), e de acordo com a nossa análise, inspirada nos princípios do ecodesenvolvimento, o nível desejável é o da automobilização, em que há o desenvolvimento da autonomia e auto-determinação (self-reliance) dos participantes nas tomadas de decisão. Nesse sentido o conceito de autonomia é entendido como sendo o contrário da autarquia, da auto-suficiência e da volta para si mesmo: implica o desenvolvimento de um sistema aberto de troca seletiva com o exterior (Dupuy, 1980:106).

Durante a fase de elaboração do plano de manejo e constituição do conselho consultivo, podemos interpretar que houve uma participação mais próxima do tipo ideal “participação funcional”, uma vez que os atores sociais representantes das comunidades carecem de autonomia nas decisões locais e de automobilização na condução do processo, agindo ainda de forma dependente das instituições externas. Esta situação se mostra presente de forma mais exacerbada no setor pesqueiro artesanal. O incipiente associativismo do setor pesqueiro artesanal aliado à ausência de representantes legítimos de seus interesses - situação vigente em praticamente toda a costa brasileira – , têm mantido os pescadores artesanais alijados dos processos decisórios.

Diante desse quadro, a constituição do Conselho Consultivo em maio de 2004, assim como o efetivo funcionamento dos quatro grupos de trabalho nas áreas de Educação Ambiental, Monitoramento, Fiscalização e Pesquisa Científica, apresenta um grande potencial para minimizar os conflitos existentes. No entanto, é preciso rever a representatividade de cada membro. A composição do Conselho contempla entidades representativas dos vários setores sociais, no entanto, fica a cargo de cada instituição indicar seu representante. No caso do setor pesqueiro artesanal, por exemplo, o único setor com três representantes no conselho, foi responsabilidade do presidente da Federação de Pescadores do Estado de Santa Catarina (FEPESC) indicar os representantes, o que não garante a legitimidade dessas lideranças perante a comunidade pesqueira artesanal. Contudo, a garantia de uma representatividade legítima do conselho fica condicionada à ampla divulgação de sua existência e à participação da comunidade nas reuniões abertas. Por outro lado, existem também limites da própria natureza do conselho, que por ser consultivo, não tem poder de decisão.

Com efeito, as novas regras de acesso e uso dos recursos naturais aprovadas pelo plano de manejo indicam a cooperação de diversos atores. A reivindicação do setor do turismo subaquático pôde ser atendida parcialmente, e as possibilidades de ampliação da atividade de mergulho contemplativo ou educativo no interior da reserva são reais, podendo ocorrer após a implementação do projeto piloto de educação ambiental. A análise revela que desde o início do conflito entre o IBAMA e as operadoras de mergulho, o órgão gestor em nenhum momento assumiu uma atitude incondicionalmente contrária à presença das operadoras na Reserva. A proibição do mergulho foi fundamentada pelas seguintes justificativas: ausência de normas que impusessem limites à atividade realizada no interior da reserva - o que dava margens ao uso abusivo e à conseqüente sobrecarga dos ecossistemas -, inadequação das operadoras aos padrões de educação ambiental exigidos pelo Ibama e por isto, a ilegalidade da atividade na Reserva. Por mais questionáveis que esses argumentos possam ser, o fato é que até o ano de 2003, ano em que foram cumpridas as determinações dispostas no SNUC, a Reserva ficou fechada para as operadoras de mergulho durante os anos de 1994 a 1997, o que demonstra a flexibilidade do órgão em negociar com as mesmas. Assim, as negociações no plano de manejo e as diretrizes dispostas no SNUC geraram um ambiente propício à legalização do mergulho contemplativo, o qual terá agora que se adequar às normas, assumindo a denominação de “mergulho educativo”.

Quanto à atividade pesqueira, houve a criação da Zona de Normatização de Pesca e Turismo com o intuito de compensar os pescadores artesanais pela perda de território, uma vez que prevê a anulação do artigo 4º do decreto de criação da unidade e legaliza a pesca artesanal no entorno da Reserva. Porém, considerando que os pescadores artesanais, em sua maioria, desconhecem o artigo 4º, realizaram a pesca no entorno da Reserva durante esses quinze anos inconscientes da ilegalidade de sua atividade. Para eles, a área proibida para a pesca estava restrita aos limites internos da Reserva. Essa percepção dos pescadores pode ser explicada pela ausência de divulgação da zona de amortecimento e pela incipiente atuação da fiscalização na região do entorno, tendo em vista a própria inoperância do artigo 4º. O grande mérito da criação da Zona de Normatização de Pesca e Turismo é livrar a pesca artesanal da clandestinidade em toda a área de entorno, assim como, se for efetivamente aplicada, tem o potencial de minimizar os conflitos com a pesca industrial.

Desse modo, o setor pesqueiro artesanal teve a conquista de ter toda essa área reservada para suas atividades, ficando estritamente proibida a realização da pesca industrial.

Durante o processo de elaboração do plano de manejo, apesar da demanda de discussão acerca da mudança de categoria de manejo - apontada como um ponto fraco na gestão da reserva durante a Oficina de Planejamento Participativo - foi dedicado pouco tempo para a sua discussão, tendo em vista a resistência do IBAMA em debater a questão, como vimos no segundo capítulo.

Em síntese, esses novos arranjos institucionais significam um avanço no sistema de gestão que está em fase de estruturação, aberto à atuação de novos atores. Apesar de podemos interpretar o sistema em formação como um sistema aberto, as falhas na descentralização da gestão delineiam um sistema de ação ainda fragmentado, condicionado por um contexto compartimentalizante da apropriação pública e da gestão setorializada da administração do IBAMA (Ollagnon, 1997:193). Os novos desafios que irão surgindo no horizonte de cinco anos da implementação do plano de manejo e posterior revisão do mesmo tendem a criar contornos mais nítidos aos padrões de interação.

#### **4.2. Síntese dos padrões de interação no sistema de gestão da Rebiomar Arvoredo**

Com base na trajetória da gestão da Rebiomar Arvoredo e na análise das representações sociais, realizadas nos capítulos 2 e 3, respectivamente, sintetizamos na tabela abaixo os padrões de interação predominantes entre os atores sociais envolvidos. O eixo de análise gira em torno das variáveis **conflito** e **cooperação**.

Atores sociais	Setor pesqueiro artesanal	Turismo subaquático	Pesquisadores	ONGs ambientalistas	IBAMA	Polícia Ambiental	Setor pesqueiro industrial
Setor pesqueiro artesanal							
Turismo subaquático	▲						
Pesquisadores	▲	▲					
ONGs ambientalistas	▲	▲	▲				
IBAMA	▲	▲	▲	▲			
Polícia Ambiental	▲	▲	NA	NA	▲		
Setor pesqueiro industrial	▲	NA	NA	NA	▲	▲	

**Legenda:** ▲ Conflito                      NA: Não se aplica  
▲ Cooperação  
▲ Conflito-cooperação

A análise do quadro nos possibilita aferir que em meio à teia de inter-relações do sistema de gestão da Rebiomar Arvoredo os pescadores artesanais apresentam o maior número de interações conflituosas. Deste modo, muito provavelmente, a preponderância desse ator no sistema traria à tona muitos conflitos ainda velados, o que nos faz ressaltar a importância de mediadores legítimos. Apesar de ser alvo de muitas críticas por parte de todos os atores sociais, as relações do IBAMA oscilam entre o conflito-cooperação, com exceção da relação com o setor pesqueiro. Podemos imaginar assim, os pescadores artesanais e o IBAMA em pólos opostos: o primeiro se encontra no pólo considerado fraco devido à sua posição de extrema ausência de poder de decisão, enquanto que o segundo está no pólo forte, centralizando o poder e as tomadas de decisão. Os conflitos da Polícia Ambiental também se dão fundamentalmente com o setor pesqueiro, ao mesmo tempo em que mantém uma relação de cooperação com as operadoras de mergulho, as quais foram

importantes parceiras na atividade de fiscalização. Mesmo apresentando conflitos com três atores do sistema, o setor pesqueiro industrial é um usuário dos recursos da Reserva que não depende dos mesmos para se desenvolver<sup>1</sup> e sustenta inter-relações pouco expressivas, e por isto, é um ator que ocupa uma posição relativamente periférica no sistema.

Notadamente, as interações são significativamente caracterizadas pela ambivalência conflito-cooperação. Porém, essas relações não são estáticas, ora tendem mais para a cooperação e ora tendem mais para o conflito, dependendo este movimento basicamente de condicionantes como os arranjos de tomada de decisão e da própria dinâmica dos processos decisórios. As ONGs ambientalistas e os pesquisadores se situam numa posição de conflito-cooperação, e podem ser considerados colaboradores entre si. Formalmente, esses dois atores são parceiros na gestão da Reserva, seja desempenhando o papel de mediadores de conflitos e facilitadores das negociações ou produzindo conhecimento científico que facilite a tomada de decisão, de modo que a ocorrência de conflitos se dá no nível mais abstrato dos valores e opiniões de cada um dos grupos, e não tem impedido as negociações. Tendemos a acreditar que esses dois atores apresentam posições estratégicas no sentido de serem potencialmente mediadores de conflitos, tendo em vista que não sustentam relações preponderantemente conflituosas com nenhum dos atores sociais. O mesmo não se aplica às operadoras de mergulho, as quais mesmo sustentando relações mais cooperativas, apresentam conflitos de interesse com os pescadores artesanais. Enfim, cremos que a prevalência de padrões de interação cooperativos pode ser facilitada pela atribuição de responsabilidades a atores que se encontram numa posição de relativa neutralidade e reciprocidade no sistema de gestão.

### **4.3. Obstáculos e potencialidades na gestão da Rebiomar Arvoredo**

A reorganização do sistema de gestão da Reserva com a implementação do plano de manejo aponta um caminho repleto de incertezas e desafios. Desse modo, fundamentando nossa análise na perspectiva do ecodesenvolvimento e negociação patrimonial, podemos apontar algumas potencialidades e obstáculos na gestão da Reserva do Arvoredo. A seguir, iremos apresentar alguns obstáculos:

---

<sup>1</sup> No grupo da pesca industrial, os barcos atuneiros que capturam a isca viva para a pesca do atum em alto-mar são os que sofreram mais diretamente com as restrições impostas no plano de manejo à zona de normatização

- *Falhas na descentralização política.* Mesmo com a recente divisão das responsabilidades da gestão dos recursos entre os representantes dos usuários, como ocorre nos grupos de trabalho do Conselho Consultivo, o poder de tomada de decisão ainda se encontra demasiadamente concentrado no IBAMA. Todas as decisões técnicas, por exemplo, estão centralizadas no IBAMA de Brasília, impondo sérios entraves às decisões locais. O sistema não é co-gerido e, portanto, há desequilíbrios nas relações de poder.

- *Fragmentação administrativa do IBAMA.* A alta rotatividade de chefes, causada, em grande medida, pela instabilidade política do cargo de gerente executivo e falta de pessoal, impede o desenvolvimento de uma gestão coerente e integrada da unidade. Desde a sua criação, passaram pela Reserva 9 chefes – incluindo os substitutos – enquanto que o número de gerentes executivos – antigo cargo de superintendente estadual – é ainda mais expressivo, atingindo um total de 16.

- *Incipiente participação das comunidades locais.* As comunidades do entorno, principalmente os grupos que não são usuários diretos dos recursos naturais da Reserva, assim como o setor pesqueiro artesanal, se encontram alienados dos processos decisórios. Ao delinear essa questão não estamos ignorando a dimensão temporal no processo de ampliação da participação, ela se desenvolve num ritmo lento, a partir de experiências, tanto positivas como negativas. No entanto, por ser a “participação” um dos pilares fundamentais para o ecodesenvolvimento, necessita estar fundamentada na autonomia das populações locais nos processos decisórios, na capacidade desses grupos identificar os próprios problemas e propor soluções específicas, em oposição ao modelo burocrático-preservacionista de tomada de decisão, o qual norteou a gestão da Reserva desde a sua criação (Sachs, 1986).

- *Baixo grau de associativismo/desmobilização das comunidades pesqueiras artesanais.* Esses grupos locais carecem de poder e legitimidade perante as autoridades públicas, de modo que dependem de terceiros que intervenham em seu nome. O fenômeno da anomia pode nos auxiliar a compreender essa situação, pois apesar dos prejuízos que o fechamento da Reserva causou aos pescadores artesanais, estes não tomaram a decisão de iniciar um conflito direto com os causadores dos danos, ficando suas ações restritas a reclamações individuais com os agentes da fiscalização. Tomando em conta o alto grau de

---

da Pesca e Turismo devido ao fato dessa modalidade de pesca ocorrer na região mais costeira.

assimetria do conflito, a inserção desse setor nos processos decisórios está condicionada pelo eventual apoio despendido pelas instituições envolvidas na gestão da Reserva, mediante a divulgação de informações qualificadas e capacitação que os permitam defender posições e participar horizontalmente das negociações.

- *Fracas conexões trans-escalares.* Notadamente, um número expressivo de instituições governamentais locais e regionais, assim como universidades e organizações não-governamentais, se abstêm de participar ativamente do processo de gerenciamento da Reserva, havendo até mesmo situações de omissão, como é o caso da prefeitura de Bombinhas, convidada a compor o Conselho Consultivo. Programas, políticas públicas e projetos direcionados à gestão integrada da zona costeira – como por exemplo, os projeto Gestão Biorregional (Gesbio) e Gestão Integrada das Unidades de Conservação Marinho Costeiras (Giuc), coordenados pelo IBAMA, e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e seus programas a nível estadual -, têm sido inviabilizados devido à fragmentação política da gestão do litoral brasileiro e também pelos fortes interesses econômicos que incidem sobre a região. Esses entraves, aliados à falta de vontade política e a limites administrativos dos órgãos gestores impedem a formação de redes de integração entre os vários setores da sociedade e enclausuram experiências como a da Reserva do Arvoredo ao nível local, comprometendo a própria implementação do plano de manejo.

A sinergia de esforços no sentido de implementar o plano de manejo e ampliar o processo participativo pode ajudar a superar crises passadas, trazendo um bom encaminhamento para o futuro da Reserva do Arvoredo. Dentre os principais aspectos positivos podemos citar:

- *Elaboração, aprovação e fase inicial de implementação do plano de manejo.* Com a aprovação do plano de manejo a Rebiomar Arvoredo passa a integrar um grupo restrito no contexto nacional de gestão das unidades de conservação, pois dentre as 156 unidades de conservação federais, até outubro de 2004 somente 28 apresentavam o plano de manejo aprovado e atualizado pela Diretoria de Ecossistemas/IBAMA (O Farol, 2004). De acordo com o SNUC, a única atividade permitida nas unidades sem plano de manejo é a fiscalização, de modo que a implementação do plano cria um ambiente favorável à realização de pesquisas e tende a facilitar a captação de recursos financeiros para o

desenvolvimento de projetos, resolvendo em médio prazo o déficit na realização de pesquisas científicas que a Reserva acumulou durante esses anos de existência.

- *Constituição do Conselho Consultivo.* Se bem representado, tem o potencial de ampliar a participação das comunidades locais, aprofundando e qualificando o diálogo com o órgão gestor. Além disso, é estrategicamente importante para superar a fragmentação das ações gerenciais do IBAMA.

- *Mudança nas normas que regulamentam o acesso e o uso dos recursos pesqueiros, trazendo um pouco mais de benefício às comunidades locais.* A atividade de pesca artesanal está regulamentada em todo o entorno da Reserva. O desenvolvimento do projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas tem o potencial de subsidiar futuras intervenções no manejo dos recursos pesqueiros, pois tem como um dos seus objetivos realizar um estudo aprofundado do conhecimento tradicional dessas comunidades.

- *Maior comprometimento dos atores sociais na gestão da Reserva.* Os resultados alcançados até o momento são singulares, gerando um ambiente propício ao firmamento e à consolidação de parcerias, em que haja a cooperação de várias instituições nas áreas de educação ambiental, fiscalização, monitoramento e pesquisa científica.

#### **4.4. As fases na gestão da Rebiomar Arvoredo**

A análise do sistema de gestão da Reserva à luz do contexto mais amplo das transformações do movimento ambientalista brasileiro nos possibilitou identificar três fases distintas, como podemos observar abaixo:

##### **1ª Fase: 1990-1996**

A Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal Brasileira de 1988 fornecem embasamento legal para a ação do movimento ambientalista. No entanto, apesar do viés descentralizador da nova constituição, na época em que foi criada a Reserva tanto as agências estatais quanto as organizações não governamentais balizavam as suas ações pelo pensamento burocrático-preservacionista, característico da primeira fase do ambientalismo brasileiro. Contudo, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a assinatura da Convenção da Biodiversidade inauguram

um novo momento no ambientalismo internacional influenciando, inclusive o Brasil, que, em conformidade com os princípios da CDB, se empenha na criação de unidades de conservação. Porém, apesar desses avanços e da crescente influência da ideologia conservacionista, na prática, a sociedade civil brasileira ainda se encontrava muito desarticulada, e o país carecia de uma política ambiental integrada de gestão dos recursos naturais. Os equívocos na criação de unidades de conservação extremamente restritivas e sem estrutura administrativa geraram conflitos com as comunidades locais e os usuários diretos dos recursos naturais protegidos legalmente.

– Principais ações locais:

1990: criação da Reserva.

1991: nomeação do primeiro chefe e início da parceria com as operadoras de mergulho.

1993-1996: fechamento da reserva à atividade de mergulho contemplativo.

1993-1996: conflitos no interior do próprio IBAMA.

### **2ª Fase: 1997-1999**

Os resquícios da matriz burocrático-preservacionista dificultam a sinergia de forças em prol da harmonização de desenvolvimento e meio ambiente. Os acordos realizados ainda são frágeis, a sociedade não estava preparada e articulada para as mudanças, o que demonstra um descompasso entre o nível do discurso e das regras e a prática dos indivíduos e instituições. As falhas de descentralização na gestão dos recursos naturais entravam o avanço das negociações.

– Principais ações locais:

1997: assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

1997: elaboração do Plano de Ação Emergencial .

1997-1998: constituição do Comitê Gestor.

1998: IBAMA nega o pedido de formalização do Comitê.

### **3ª Fase: 2000-2004**

Esta fase é inaugurada com o aprofundamento do diálogo entre os diversos setores do ambientalismo multissetorial a fim de aprovar a Lei nº 9.985 que instituiu o SNUC após oito anos de negociações acaloradas e tramitação no congresso. Conseqüentemente, as

unidades de conservação tiveram que se adequar às diretrizes dispostas na nova lei, a qual, dentre outras inovações, unificou o arcabouço jurídico referente às categorias de UCs existentes no Brasil e dividiu as categorias existentes em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável (Ferreira, 2004). A tendência geral de institucionalização e profissionalização das associações ambientalistas a partir de meados da década de 80, aliada às diretrizes de incentivo ao co-manejo dispostas no SNUC possibilitou maior legitimidade ao Terceiro Setor, e ainda tornou viável a realização de parcerias entre essas organizações da sociedade civil e as agências governamentais na gestão de unidades de conservação.

– Principais ações locais:

2000: TAC não é renovado.

2000-2004: conflito entre as operadoras de mergulho e o IBAMA.

2001: parceria entre a Aprender e o IBAMA;

2002: aprovação do projeto para elaboração do plano de manejo.

2003: fechamento da reserva às atividades de mergulho contemplativo.

2004: Conclusão e aprovação do plano de manejo.

Notadamente, em todas as fases da gestão da Rebiomar Arvoredo o setor pesqueiro artesanal carece de visibilidade devido à ausência de ações organizadas em prol da reivindicação de seus interesses.

#### **4.5. Os conflitos latentes**

Diante da complexidade da gestão dos recursos comuns, a sustentabilidade do sistema que começa a se delinear depende de um adequado manejo dos conflitos latentes, os quais incluem:

- *Pesca Industrial x Pesca Artesanal*. Caso não haja uma fiscalização eficiente, as normas do plano de manejo referentes ao setor pesqueiro dispostas na Zona de Normatização de Pesca e Turismo tendem a intensificar os conflitos existentes entre os dois setores, ao mesmo tempo em que pode gerar um sentimento ainda maior de descrédito por parte das comunidades pesqueiras artesanais com relação ao órgão gestor.

- *Setor pesqueiro X fiscalização.* Como vimos no capítulo anterior, esse conflito se configura como o de mais difícil resolução. O descontentamento dos pescadores artesanais com relação à proibição do uso dos recursos da Reserva e à maneira que os agentes da fiscalização realizam as abordagens no mar, somado às reclamações da Polícia Ambiental sobre a receptividade dos pescadores, pode gerar episódios de violência direta entre esses atores sociais, caso haja, por um lado, o aumento da presença da fiscalização na Reserva sem o devido preparo dos agentes; e, por outro, uma ineficiente divulgação das novas regras combinada com a ausência de um trabalho integrado educação ambiental nas comunidades locais. Além disso, o conflito da fiscalização com o setor pesqueiro industrial tende a se acirrar, tendo em vista que, na reunião de divulgação do plano de manejo, o setor – ausente das negociações – se mostrou relutante em cumprir as novas normas estabelecidas.

- *Mudança de categoria da unidade de conservação.* Essa questão traz à superfície o conflito de interesses entre os usuários dos recursos naturais e os agentes governamentais e não-governamentais preocupados com a preservação, ou seja, as dificuldades de se harmonizar desenvolvimento e conservação. A proximidade da Reserva da faixa costeira potencializa a pressão turística que incide sobre a área, principalmente o turismo subaquático, assim como da caça submarina e da pesca artesanal e industrial. A proibição do acesso aos recursos da reserva tem ameaçado seriamente a sobrevivência das comunidades pesqueiras locais, e mesmo que haja a decisão de mudar a categoria para Parque Nacional durante a revisão do plano de manejo – o que é a possibilidade mais provável tendo em vista o forte viés preservacionista que ainda impera em vários setores do ambientalismo brasileiro –, minimizando ou até mesmo resolvendo o conflito com as operadoras de mergulho, o setor pesqueiro artesanal tende a continuar desfavorecido.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do sistema de gestão da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo nos possibilita aferir que os conflitos socioambientais existentes têm assumido contornos extremamente assimétricos. De um lado, percebemos a influência que a constante pressão da indústria do turismo subaquático tem exercido nas negociações sobre o uso dos recursos da Reserva, e de outro, o setor pesqueiro artesanal, o qual, apesar das últimas conquistas no plano de manejo, apresenta reivindicações imbuídas de pouca legitimidade perante os olhos dos tomadores de decisão. Assim, os conflitos vivenciados por esse grupo se manifestam ao nível de algumas ações individuais isoladas e desarticuladas e, portanto, se traduz em uma experiência onde as interações e a comunicação entre os atores ainda são relativamente superficiais. A ausência de uma ação organizada independente, ou seja, de um embate mais direto que possibilite o empoderamento dessas comunidades e a consequente conquista de influência política, tem limitado o potencial transformador que todo conflito socioambiental carrega em si.

É importante ressaltar também que a situação de livre acesso aos recursos naturais, sustentada, em grande medida, pelo equívoco do decreto de criação da Reserva, incipiente atividade de fiscalização, falta de legitimidade das regras instituídas e pouco envolvimento das comunidades locais, dificultou o equacionamento dos conflitos ao longo desses quinze anos. O alto custo econômico, social e cultural gerado pela preservação dos recursos naturais através da criação de uma unidade de conservação de proteção integral levou as comunidades a burlar as leis e a desrespeitar as regras. Quando a sobrevivência – necessidades básicas – de uma comunidade ou de um indivíduo é colocada em risco, o interesse próprio, definido por fatores sociais, culturais e representações do mundo, tende a colocar todas as outras necessidades e sensibilidades de lado. Em outras palavras, se os custos se tornam muito altos a maioria das comunidades são inclinadas a ir aonde seu auto-

interesse racional as leva: onde os melhores rendimentos estão disponíveis. De outro modo, quando as oportunidades são maiores que os custos, a conservação tende a prevalecer (Singh, 2003).

A análise das representações dos diversos atores sociais indica que o sistema de gestão falha em garantir que todas as aspirações e interesses dos atores sejam devidamente levados em conta na mesa de negociação. A centralização das decisões técnicas do plano de manejo pela Diretoria de Ecossistemas/IBAMA e os limites legais impostos pela categoria de unidade de conservação contribuem para isto. Notadamente, a hegemonia do discurso derivado das representações dos pesquisadores ligados às ciências naturais, principalmente, tem embasado ações de cunho burocrático-preservacionista levadas adiante pelos tomadores de decisão. As ONGs, proclamadas muitas vezes como porta-vozes das questões socioambientais e instituições mediadoras de conflitos, muitas vezes – até ingenuamente e imbuídas de boas intenções – tendem a corroborar esses posicionamentos, revelando as dificuldades de se harmonizar desenvolvimento e conservação ambiental. Ousamos em supor que a problemática ambiental – no sentido mais reducionista do termo – parece ser considerada paralelamente aos problemas sociais, e vice-versa, num significativo retrocesso aos esforços de articulação do ambientalismo empreendidos nos últimos trinta anos. No entanto, mesmo em meio a esse cenário, a presença de mediadores – a saber, as equipes técnica e da coordenação do plano de manejo – nas negociações e decisões finais do plano de manejo da Rebiomar Arvoredo, em Brasília, se mostrou fundamental para a obtenção dos resultados alcançados.

Assim, interpretamos que o caso da Rebiomar Arvoredo se revela um episódio típico de gestão de recursos naturais no Brasil, onde ainda impera o modelo burocrático-preservacionista, mesmo diante de uma legislação ambiental favorável a um novo modelo de gestão. As variáveis social e cultural não são bem assimiladas no manejo dos recursos naturais, gerando desvios no funcionamento do sistema. Esses desvios se caracterizam essencialmente pela incipiente participação das populações locais nos processos decisórios e ausência de um diálogo horizontal entre o conhecimento científico e o conhecimento ecológico tradicional. O conhecimento dos peritos ou *experts*, ainda se mostra predominante e pouco se sabe a respeito das práticas tradicionais de manejo dos recursos

marinhos na área da Reserva e em sua zona de amortecimento. No enfoque patrimonial, entretanto, a estratégia de conhecimento é pluralista, e no decorrer da ação, em diferentes níveis, ambas as formas de conhecimento estimulam-se, confrontam-se e combinam-se. Em vários aspectos, eles oferecem pontos de referência necessários e complementares: um mobiliza os recursos do conhecimento racional, objetivante, concretizado pelos cientistas; e o outro faz uso do conhecimento intuitivo, gerado por atores “em situação”. Contudo, esta não é uma tarefa fácil, e necessita estar claramente contemplada já nas fases iniciais das negociações (Ollagnon, 1997).

As pressões exercidas pelo setor turístico subaquático, as oportunidades externas de financiamento para a elaboração do plano de manejo somadas à crescente legitimidade do terceiro setor em gestão ambiental, são os principais fatores que viabilizaram a retomada das negociações. Deste modo, interpretamos que apesar da dinâmica e do estado atual do sistema de gestão da Rebiomar Arvoredo apresentarem congruência com muitos dos princípios e diretrizes dispostos na CDB e no SNUC, se mostram ainda muito distanciados das estratégias de negociação patrimonial. Não percebemos, em nossa análise, a mudança de paradigma, mas somente o fracasso do anterior. No entanto, há indicações de que se começa a caminhar numa direção mais promissora: a sinergia de esforços e as parcerias firmadas na elaboração do plano de manejo sinalizam o início de um processo de aprendizagem institucional e mudança organizacional.

Deste modo, acreditamos que a tendência em curto prazo é a de prevalecer a negociação e a cooperação, amenizando-se os conflitos. Para tanto, cremos que se torna fundamental a atribuição de responsabilidades aos atores sociais que tendem a relações mais cooperativas no interior do sistema de gestão, ou até mesmo aos atores mais marginais, que ainda se encontram ausentes dos processos decisórios e que potencialmente poderiam assumir o papel de mediadores e representantes dos grupos que sustentam relações mais conflituosas. Contudo, as questões não resolvidas e os conflitos latentes tendem a permanecer velados, caso não haja iniciativas reais de ampliação da participação e o desenvolvimento da autonomia das populações locais. Todavia, a evolução do sistema de gestão está condicionada à maneira que será realizada a implementação do plano de manejo nos próximos cinco anos e a sua sólida articulação com outros programas e projetos de

gerenciamento da zona costeira. Em nosso entender, avaliamos que, por vários motivos, o enfoque do ecodesenvolvimento – fundamentado na satisfação das necessidades básicas e o desenvolvimento da autonomia das comunidades locais; e a prudência ecológica – não tem sido o fio condutor das intervenções nos ecossistemas costeiros, e muitas vezes tem sido reduzido a uma gama de conceitos vazios, utilizados de forma superficial em nome de um estilo de “desenvolvimento econômico supostamente ecologizado”.

Em síntese, para além desse estudo de caso, sugerimos aos pesquisadores que venham a utilizar a mesma metodologia de análise procurem identificar no sistema os atores que tendem a inter-relações de cooperação, pois tendemos a acreditar que a emergência desses atores como mediadores e/ou representantes dos grupos mais conflituosos pode facilitar a escolha mútua por estratégias de ação cooperativas, as quais geralmente levam a padrões de reciprocidade. Pesquisas dessa natureza podem auxiliar os próprios grupos envolvidos a escolher um representante legítimo. Além disso, no caso específico da Rebiomar Arvoredo recomendamos o desenvolvimento de pesquisas que tenham como foco a problemática da legitimidade dos representantes de cada grupo integrante do Conselho Consultivo, uma vez que este passa a ser o *locus* privilegiado dos processos participativos de negociação.

## 6) REFERÊNCIAS:

- ALONSO, A. e COSTA, V. (2000) Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: ALIMONDA, H. **Ecología Política: naturaleza, sociedad y utopía**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Boletim Informativo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo **O Farol**. Ano 1, nº 1, março de 2003.
- Boletim Informativo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo **O Farol**. Ano 1, nº 2, outubro de 2004.
- BERKES, F. (1996) Social Systems, ecological systems and property rights. In: S.S. Hanna et al. (Eds) **Rights to nature: ecological, economics, cultural and political principles of institutions for the environment**. Washington, Island Press.
- BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de julho de 2000, e dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.
- BUCKLES, D. e RUSNAK, G. (2000) Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. In: BUCKLES, D. (ed.) **Cultivar la Paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**. Ottawa: IDRC.
- CARVALHO, I. & SCOTTO, G. (1995) **Conflitos socio-ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibase.

- CONSELHO NACIONAL DA RESERVA DA BIOSFERA DA MATA ATLÂNTICA. (1996) **Reserva da Biosfera da Mata Atlântica: Roteiro para o entendimento de seus objetivos e seu sistema de gestão.** Caderno nº2.
- DIEGUES, A. C. (1995) **Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras.** São Paulo: NUPAUB-USP.
- DIEGUES, A. C. (1995b) **Povos e mares: leituras em socio-antropologia marítima.** São Paulo: NUPAUB-USP.
- DIEGUES, A. C. (org.). (2000) **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza.** São Paulo: NUPAUB-USP.
- DIEGUES, A. C. e ARRUDA, R. S. V. (org.) (2001) **Saberes Tradicionais e biodiversidade no Brasil.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, São Paulo: USP.
- DOUROJEANNI, M.J. e PÁDUA, M.T.J. (2001) **Biodiversidade: a hora decisiva.** Curitiba: Editora da UFPR.
- DUPUY, J. P. (1980) **Introdução à crítica da Ecologia Política.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A.
- FEENY, D. *et alli.* (2001) A Tragédia dos Comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A.C. & MOREIRA, A.C. (orgs.) **Espaços e recursos naturais de uso comum.** São Paulo: NUPAUB-USP.
- FERREIRA, L.C. (2004) Dimensões humanas da biodiversidade: Mudanças sociais e conflitos em torno de área protegidas no vale do Ribeira, SP. In: **Ambiente e Sociedade.** Volume VII, nº 1, jan/jun, p. 47-66.

FERREIRA *et al.* (2001). A ação humana em áreas protegidas do estado de São Paulo. Programa Biota: FAPESP, São Paulo.

FERREIRA, I.V e MACEDO, N.M.S. (1997) Gestão participativa na Reserva biológica Marinha do arvoredos: uma experiência singular. Artigo apresentado no 1ª Congresso Latino Americano de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas. Colômbia.

FOLADORI, G. TOMMASINO, H. "Technical and social to sustainability". Datiloscrito, s/d. 7p.

GOIDANICH, R. **Gestão compartilhada: uma perspectiva para a efetiva implementação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredos**. 2004. Universidade Federal de Santa Catarina Dissertação de Mestrado: Engenharia de Produção.

IBAMA (1996). **Plano de Ação Emergencial para a Reserva Biológica Marinha do Arvoredos**.

IBAMA (2004). **Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredos**.

INOUE, C. Y. A. **Construção do Conceito de regime global de biodiversidade e estudo do caso Mamirauá**: O papel da comunidade epistêmica da biologia da conservação em experiências locais que visam conciliar conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável. 2003. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável: Brasília.

JOLLIVET, M. e PAVÉ, A. (1997) "O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa". IN: VIEIRA, P.F. e WEBER, J.(organizadores). **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez.

- LAYARGUES, P.P. (1997) Do Ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: a evolução de um conceito? In: **Proposta**, nº 71, p. 5-10.
- LEIS, H.R. (1996) **O labirinto**: ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau.
- LEIS, H. R. & D'Amato, J. L. Contribuição para uma teoria das práticas do ambientalismo. In: **O labirinto**: ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau.
- LEIS, H.R. e VIOLA, E.J. (1995) A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista ao multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J. & VIEIRA, P. F. (orgs). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP.
- LEIS, Héctor R. (1992) **Modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis, RJ: Vozes, Santa Catarina: UFSC.
- MARCHIORO, G.B. Universidade do Vale de Itajaí. **A criação da RBMA e suas implicações sobre as atividades pesqueiras artesanais em Zimbros e Canto Grande (Bombinhas/SC)**. 1998. Monografia Oceanografia, UNIVALI: Itajaí.
- MINAYO, M.C.S. (1994) O conceito de Representações Sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESHI, P.A. & JOVCHELOVITCH, S. (orgs.) **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes.
- MORIN, E. & KERN, A.B. (1996) **Terra-Pátria**. Porto alegre: Sulina.

- MONTGOLFIER, J. de & NATALI, J. (1997) Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez.
- OAKERSON, R.J. (1992) Analyzing the commons. A framework. In: D.A. Bromley et al., **Making the commons work**. Theory, practice and policy. San Francisco: ICS Press.
- OLLAGNON, H. (1997) Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado de gestão do meio rural. In: VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez.
- ORMEÑO, C.P. e SAAVEDRA, P.S.M. (1995) **Conflictos Ambientales: uma oportunidade para la democracia**. Observatório Latinoamericano de Conflictos Ambientales: Santiago.
- OST, F. (1995) **A natureza à margem da lei**. A ecologia à prova do direito. Lisboa: Instituto Piaget.
- OVIEDO, P. (2000) Las islas Galápagos: El manejo de los conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos. In: D. Buckles (ed.): **Cultivar la Paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**. Ottawa: IDRC.
- PÁDUA, J. A. (2002) **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. (1997) Do Pronabio e do Funbio como mecanismos de implementação da Convenção sobre Biodiversidade. IN: CORDANI, U.G. *et al* (org.). **Rio 92 cinco anos depois**: avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável cinco anos após a Rio 92. São Paulo: Alpha Graphics.

- PIMBERT, M.P. e PRETTY, J.N. (2000) Parques, Comunidades e Profissionais: incluindo “participação” no manejo de áreas protegidas. IN: DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza**. HUCITEC, NUPAUB – USP: São Paulo.
- POLETTE, M. e VIEIRA, P.F. (2004) Análise da política nacional de gerenciamento costeiro sob a ótica dos fundamentos do gerenciamento costeiro integrado. Florianópolis: UFSC (no prelo).
- PRATES, A. P. L. *et al.* (2000) Unidades de conservação costeiras e marinhas de uso sustentável como instrumento para a gestão pesqueira. **Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, Campo Grande/MS
- QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L.V. (1992) **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva.
- RAMIREZ, R. (2000) El análisis de los interesados y el manejo de los conflictos. In: D. Buckles (ed.): **Cultivar la Paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**. Ottawa: IDRC.
- RIBEIRO, G. L. (1991) Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Revista de Antropologia**. São Paulo: USP, nº34, p.59-101.
- RUSSELL, V. & LASSOIE, J. (1998) The Chimalapas Ecological Campesino Reserve: The Golden Gourd of Conflict and Its Role in Protected Area Management. Presented at **Crossing Boundaries**, the seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canada.
- SANTOS, B. de S. (org.). (2002). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez.

SACHS, I. (1986) **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice.

SALLES, P. B. de. **Sistematização e análise das informações gerenciais e administrativas das unidades de conservação no Estado de Santa Catarina**. 2003. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SCHERER-WARREN, I. (2002). Redes e sociedade civil. In: HADDAD, S. (org.) **Ongs e universidades – desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Petrópolis.

SCHERER-WARREN, Ilse (1995). ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: Vários autores. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania**: desafios para as ciências sociais. São Paulo: Cortez, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE (SP). (1997) Convenção sobre Biodiversidade. In: **Entendendo o Meio Ambiente**. São Paulo: SMA.

SILVA, C.M.e. (1992) **Ganchos (SC): ascensão e decadência da pequena produção mercantil pesqueira**. Florianópolis: UFSC.

SINGH, S. (2003) Some Critical Issues in Community Participation. In: VIERA, P.F. (org.) **Conservação da Diversidade Biológica e Cultural em Zonas Costeiras**: enfoques e experiências na América Latina e no Caribe. Florianópolis: APED.

VIEIRA, P.F. & WEBER, J. (1997) Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: P. F Vieira & J. Weber (orgs.), **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez.

WAHRLICH, R. **A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (SC) e a atividade pesqueira regional**. 1999. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

WEITZNER, V. & BORRÁS, M.F. (2000) Cahuita, Limón, Costa Rica: Del conflicto a la colaboración. In: BUCKLES, D. (ed.): **Cultivar la Paz: Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**. Ottawa: IDRC.

– Sítios da Internet:

[www.arvoredo.org.br](http://www.arvoredo.org.br)

[www.aprender.org.br](http://www.aprender.org.br)

## **Lista de anexos:**

- 1 – Tipologia da participação
- 2 – Roteiro das entrevistas
- 3 – Decreto de criação da Rebiomar Arvoredo
- 4 – Exposição de Motivos
- 5 – Documento “Porque Arvoredo é uma Reserva Biológica e não um Parque Nacional”.
- 6 – Documentos relativos à transformação da Rebiomar Arvoredo em Parque Nacional.
- 7 – Documento “Considerações sobre a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e sua influência sobre a atividade de pesca”.
- 8 – Documento redigido pelo IBAMA à Justiça Federal em resposta ao mandado de segurança impetrado pela AEOMESC.
- 9 – Texto extraído do encarte 2 do Plano de Manejo referente à percepção das comunidades sobre a Rebiomar Arvoredo, às atividades alternativas à pesca e à legislação pesqueira em vigor.

Tipologia	Componentes de cada tipo
1. participação passiva	As pessoas participam por avisos do que está para acontecer ou já aconteceu. É uma informação unilateral através de uma administração ou projeto; as reações das pessoas não são levadas em conta. A informação que é dividida pertence apenas aos profissionais externos.
2. participação como extração de informação	As pessoas participam respondendo a questões feitas por pesquisadores e administradores de projetos que usam questionários de coleta de dados ou sistemas similares. As pessoas não têm oportunidade de influenciar os procedimentos, já que as descobertas da pesquisa ou plano de projeto não são compartilhados ou verificados em sua acuidade.
3. participação por consulta	As pessoas participam sendo consultadas, e agentes externos ouvem os pontos de vista. Esses agentes definem os problemas e as soluções, e podem modificá-los conforme a reação das pessoas. Tal processo consultivo não compartilha nenhuma tomada de decisão e os profissionais não têm obrigações de considerar a visão das pessoas.
4. participação por incentivos	As pessoas participam oferecendo recursos, por exemplo, força de trabalho, em retorno de incentivos como comida, dinheiro, ou outras coisas. Muitas pesquisas in situ e bioprospecção caem nessa categoria, já que as populações rurais oferecem os recursos e não são envolvidas na experimentação ou no processo de aprendizado. É muito comum encontrar essa chamada participação, ainda que as pessoas não tenham interesse em prolongar as atividades quando os incentivos acabam.
5. participação funcional	As pessoas formam grupos para coincidir objetivos predeterminados relacionados ao projeto, o que pode envolver o desenvolvimento ou que promovam organizações sociais externamente iniciadas. Tal envolvimento não tende a acontecer nos estágios iniciais de planejamento e ciclos do projeto, e sim depois que grandes decisões já foram feitas. Essas instituições tendem a ser dependentes dos incentivadores externos, mas podem tornar-se independentes.
6. participação interativa	As pessoas participam em análises conjuntas que conduzem a planos de ação e à formação de novos grupos locais ou no fortalecimento dos já existentes. Tende a envolver um metodologia interdisciplinar que busca múltiplas perspectivas e faz uso de um sistemático e estruturado processo de aprendizado. Esses grupos assumem o controle acerca das decisões locais e , então, as pessoas adquirem o interesse em manter as estruturas e as práticas.
7. automobilização	As pessoas participam tomando a iniciativa para mudar sistemas, independentemente das instituições externas. Tal mobilização e ação coletiva pode ou não desafiar a distribuição equitativa dos recursos e do poder.

Fonte: Pimbert e Pretty, 2000: 198.

## **Roteiro das entrevistas**

### **1) Questionário aplicado aos Pescadores e aos mergulhadores**

1. O que significa a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para você?
2. Por que você acha que foi criada a Reserva?
3. Quais os conflitos que você percebe em torno do uso dos recursos da Reserva?
4. Quais as atividades que você acha que deveriam ser proibidas e permitidas na área da Reserva?
5. Quais os prejuízos que a proibição da pesca e do mergulho trouxe para a região do entorno da Reserva?
6. Você acha que sua atividade prejudica os recursos naturais da Reserva?
7. Você já fez ou pensou em fazer alguma coisa contra ou a favor à implementação da reserva?
8. Até os dias atuais a reserva trouxe algum benefício para a biodiversidade marinha?
9. A efetiva implementação da reserva (fiscalização, monitoramento, pesquisas e educação ambiental), trará mais benefícios ou mais prejuízos? Quais são as suas expectativas?
10. Qual o papel do Ibama? E das ONGs?
11. O que você pensa da colônia a qual pertence? **(pescadores)**
12. Quais os principais problemas que atrapalham a pesca/mergulho?
13. Você tem visto alguma melhoria?
14. Você participou da elaboração do plano de manejo?
15. Você acha que as novas regras são adequadas para preservar os recursos naturais da Reserva e ao mesmo tempo permitir o desenvolvimento de suas atividades (pesca/mergulho)?
16. Se fosse hoje a criação de uma unidade de conservação na região que hoje compreende a reserva, quais as atividades que deveriam ser proibidas e permitidas?
17. Você é a favor ou contra à mudança de categoria de unidade de conservação? Por quê?
18. Você se sente apoiado em suas reivindicações por algum órgão ou instituição? Qual?
19. O que você acha que deve ser feito para diminuir os conflitos sociais na Reserva?

### **2) Questionário aplicado ao Ibama, às Ongs e à Polícia Ambiental**

1. O que significa a região da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para você, enquanto representante da instituição?
2. Por que você acha que foi criada a Reserva?
3. Quais as atividades que você acha que deveriam ser proibidas e permitidas na área que foi instituída a Reserva?
4. Quais os prejuízos que a proibição da pesca e do mergulho trouxe para a região do entorno da Reserva?
5. Quais são as atividades que causam prejuízo aos recursos naturais da Reserva?
6. Até os dias atuais a reserva trouxe algum benefício para a biodiversidade marinha?
7. Quais os problemas que impedem o funcionamento da reserva?

8. A efetiva implementação da reserva (fiscalização, monitoramento, pesquisas e educação ambiental), trará mais benefícios ou mais prejuízos? Quais são as suas expectativas?
9. Qual o papel do Ibama?
10. Qual o papel das ONGs ambientalistas?
11. Quais os principais problemas que atrapalham a pesca/mergulho?
12. Você acha que as novas regras são adequadas para preservar os recursos naturais da Reserva e ao mesmo tempo permitir o desenvolvimento de suas atividades (pesca/mergulho)?
13. Se fosse hoje a criação de uma unidade de conservação na região que hoje compreende a reserva, quais as atividades que deveriam ser proibidas e permitidas?
14. Você é a favor ou contra à mudança de categoria de unidade de conservação? Por quê?
15. O que você acha que deve ser feito para diminuir os conflitos sociais na Reserva?

### **3) Questionário aplicado aos Pesquisadores**

1. O que significa a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para você?
2. Por que você acha que foi criada a Reserva?
3. Quais as atividades que você acha que deveriam ser proibidas e permitidas na área da Reserva?
4. Quais os prejuízos que a proibição da pesca e do mergulho trouxe para a região do entorno da Reserva?
6. Você já fez ou pensou em fazer alguma coisa contra ou a favor à implementação da reserva?
7. Até os dias atuais a reserva trouxe algum benefício para a biodiversidade marinha?
8. Quais os problemas que impedem o funcionamento da Reserva?
9. A efetiva implementação da reserva (fiscalização, monitoramento, pesquisas e educação ambiental), trará mais benefícios ou mais prejuízos? Quais são as suas expectativas?
10. Qual o papel do Ibama? E das ONGs?
11. Quais os principais problemas que atrapalham a pesca/mergulho?
12. Você participou da elaboração do plano de manejo?
13. Você acha que as novas regras são adequadas para preservar os recursos naturais da Reserva e ao mesmo tempo permitir o desenvolvimento de suas atividades (pesca/mergulho)?
14. Se fosse hoje a criação de uma unidade de conservação na região que hoje compreende a reserva, quais as atividades que deveriam ser proibidas e permitidas?
15. Como foi a participação dos pesquisadores nas negociações?
16. Você é a favor ou contra à mudança de categoria de unidade de conservação? Por quê?
17. Você se sente apoiado em suas reivindicações por algum órgão ou instituição? Qual?
18. O que você acha que deve ser feito para diminuir os conflitos sociais na Reserva?