

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. 23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

Reservas Extrativistas Marinhas: conflitos e desafios no estágio pré-implantação

Melissa Vivacqua Rodrigues (Universidade Federal de São Paulo)

Resumo:

As Reservas Extrativistas (Resex) apresentam grande potencialidade para a integração das estratégias de desenvolvimento e conservação ambiental. Porém, o processo de institucionalização da política pública Resex tem trazido novos desafios para a sua gestão. Nesse sentido, este artigo tem o intuito de refletir sobre esse processo de institucionalização, focando sobre os processos de criação de duas Resex Marinho-Costeiras em Santa Catarina. Em que medida é possível integrar os objetivos de conservação ambiental e direitos multiculturais de modo horizontal, sem prejuízos para ambos?

Primeiramente, realizo um breve histórico da construção do conceito e da política pública Reserva Extrativista. Em seguida, o texto discorre sobre o arcabouço legal para a criação das Resex. Num segundo momento, as reflexões focam as Resex Marinho-Costeiras. Mostrarei como as prescrições contidas no SNUC acerca do passo-a-passo para a criação das Resex são apropriadas pelos atores sociais locais em dois casos específicos no litoral de Santa Catarina. Muitos conflitos já aparecem no momento pré-implantação das Resex, em que as populações locais re-significam a UC com base em suas vivências cotidianas, formando alianças e se posicionando a partir de seus referenciais sócio-cognitivos.

Palavras-chave: reserva extrativista; pescador artesanal; conflitos sociais.

Introdução

As Reservas Extrativistas se destacam em relação às outras unidades de conservação por terem sua gênese no seio dos movimentos sociais da Amazônia na década de 1980. Sendo uma política genuinamente criada para áreas florestais, foi somente em 1992 que o conceito de Resex se consolida e se expande para outros biomas, momento em que foi criada a primeira Resex Marinho-Costeira (Resex Mar), a Reserva Extrativista de Pirajubaé, em Florianópolis, SC. Ela foi criada sob o pano de fundo da Rio 92, juntamente com mais três Resex. A outra Resex Mar criada ainda na década de 1990 foi a Resex de Arraial do Cabo, em 1997, que tem o seu território demarcado em bioma estritamente marinho (ICMBIO, 2012). As demais Resex Mar foram criadas na primeira década do ano 2000. Atualmente existem 20 Resex Marinho-Costeiras criadas e 56 demandas¹.

¹ Informação fornecida pela Diretoria de Criação e Manejo de Unidade de Conservação (DIMAN/ICMBio) por meio de mensagem eletrônica, em 19 de novembro de 2012.

Apesar de muitas Resex já disporem de Conselho Gestor, tais conselhos são muito recentes, e enfrentam diversos desafios de implementação (RODRIGUES, 2013). Além disso, não há muitas pesquisas que tragam subsídios para se avaliar os resultados que essas Resex apresentam tanto em termos socioculturais quanto estritamente ambientais (SEIXAS e KALIKOSKI, 2009). Nesse sentido, ainda não dispomos de uma visão mais ampla sobre os processos de criação e implementação das Resex Marinhas existentes, pois de fato são poucos os trabalhos publicados a respeito.

Contudo, os trabalhos existentes evidenciam muitos dos conflitos e desafios existentes nos processos de criação e gestão das Resex Mar. A concessão do direito de apropriação dos territórios marinhos aos pescadores artesanais desafia as estruturas de poder vigentes na zona costeira brasileira. O reconhecimento e a inclusão política dos pescadores artesanais possibilitados pelas Resex Mar é algo inédito em nosso País, onde os pescadores sempre estiveram numa condição de tutela diante da Marinha do Brasil (LOBÃO, 2006) e dos outros órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e conservação dos recursos pesqueiros.

Nesse sentido, este artigo tem o intuito de refletir sobre os atuais desafios da gestão das Resex Marinho-Costeiras, em meio ao contexto de institucionalização desta política pública. O foco do estudo recai sobre a etapa pré-implementação das Resex.). As análises realizadas estão ancoradas em observação participante, conversas informais e entrevistas individuais com os pescadores artesanais (60 entrevistas), além de entrevistas com diversas instituições que atuam nos setores da pesca e do meio ambiente.

Primeiramente, realizo um breve histórico da construção do conceito e da política pública Reserva Extrativista. Em seguida, o texto discorre sobre o arcabouço legal para a criação das Resex. Num segundo momento, as reflexões focam dois processos de criação de Resex Marinho-Costeiras localizadas no litoral centro-sul de Santa Catarina. Mostrarei como as prescrições contidas no SNUC acerca do passo-a- passo para a criação das Resex são apropriadas pelos atores sociais locais em dois casos específicos. As propostas aportam em territórios construídos historicamente, no qual os diferentes atores sociais mantêm relações pré-estabelecidas, configurando uma complexa teia de conflitos e alianças.

1. A trajetória das Reservas Extrativistas: de movimento social à Unidade de Conservação

A história das reservas extrativistas nos convida a alçar um breve vôo em direção ao contexto sócio-político da Amazônia brasileira nas décadas de 1970 e 1980. Nessa época, o

ciclo de exploração da borracha vivenciava um momento de crise, ocasionando a falência de muitos seringalistas e a venda das terras para pagar as dívidas. A exploração da borracha foi organizada por rígidas relações de exploração do trabalho dos seringueiros, que se encontravam numa situação de submissão aos patrões, donos das terras em que moravam e dos *barracões*. Contudo, no vale do Acre existiam seringueiros que haviam conquistado certa autonomia em relação aos seringalistas. Pelo fato de não se submeterem mais ao jugo dos patrões, podiam acessar livremente o mercado. Contudo, eles tinham que lidar com a constante ameaça de expulsão das posses que viviam há gerações, bem como dos desmatamentos que exterminavam o seu meio de vida (ALEGRETTI, 2002).

É nesse contexto que começa a ganhar vulto um movimento social com características bastante peculiares: o movimento social dos seringueiros. Ele nasce nas lutas pelo direito à terra e pela afirmação de seu modo de vida, ameaçados pela política desenvolvimentista levada adiante pelos sucessivos governos militares. Este modelo de desenvolvimento tinha como um de seus pilares a pecuária extensiva, que além de expulsar os povos da floresta de seus territórios, reduzia a rica biodiversidade das florestas a imensos campos de pastagens (CUNHA, 2001).

Organizados em sindicatos, os seringueiros tiveram Chico Mendes como sua principal liderança. O conjunto de reivindicações dos seringueiros desafiava o modelo de desenvolvimento vigente. Propunha-se à construção de um estilo de desenvolvimento endógeno, capaz de torná-los capazes, como sujeitos, de co-decidir sobre questões importantes relacionadas à manutenção de seu modo de vida. O conceito de desenvolvimento subjacente era inédito naquele contexto, pois aliava a conservação ao desenvolvimento. Eles passaram a exigir um estilo de desenvolvimento adaptado ao contexto social, cultural e ecológico da Amazônia, que promovesse justiça social, qualidade de vida, tecnologias com base no saber local, e conservação dos seus meios de vida, a floresta e seus recursos. Contudo, essas mudanças desafiavam, sobretudo, as históricas relações de poder envolvendo seringueiros, seringalistas, empresários e o próprio governo (ALEGRETTI, 2002).

Uma das questões mais polêmicas discutidas no I Encontro Nacional dos Seringueiros (ENS), em 1985, foi a Reforma Agrária. Os seringueiros reivindicavam a desapropriação dos seringais nativos e a sua apropriação comunitária, seguindo o mesmo modelo das terras indígenas. Nesse sentido, as Reservas Extrativistas se configuravam enquanto uma proposta peculiar de reforma agrária. Um dos resultados importantes desse

Encontro foi a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), um marco na história do movimento social dos seringueiros, pois a partir de então começam a alcançar maior visibilidade no cenário político nacional e internacional. As sinergias existentes entre a luta social dos seringueiros e o interesse do movimento ambientalista na proteção das florestas facilitaram a formação de alianças com diversos organismos internacionais ligados à questão ambiental. Dessa forma, o CNS e o seu pleito pelas Reservas Extrativistas foram inseridos rapidamente em uma ampla rede internacional de informações (ALEGRETTI, 2002, p.461). Se por um lado, naquela conjuntura o apoio internacional foi fundamental para fortalecer a luta dos seringueiros contra os interesses nacionais ligados ao agronegócio, por outro lado, havia o risco da luta social dos seringueiros ser subsumida pelos interesses estritamente ambientalistas. Como aponta Alegretti (2002, p.450):

As questões que mobilizavam os seringueiros eram eminentemente sociais, políticas e econômicas. A floresta era o meio de vida daquelas pessoas e não uma categoria abstrata que pudesse representar interesses mais amplos do que os que eles estavam acostumados a defender no dia a dia.

Conforme o conceito de Resex foi ganhando maior nitidez, os debates passaram a se concentrar no formato jurídico correspondente. Como não existia dispositivo legal para a proposta de Reserva Extrativista, inicialmente a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) buscaram enquadrá-la nas modalidades instituídas de áreas protegidas com possibilidades de uso - como a Área de Proteção Ambiental (APA) e a Floresta Nacional (FLONA). Contudo, essas áreas não contemplavam o cerne das propostas dos extrativistas, que era o reconhecimento do direito de apropriação dos seringais e de outros recursos da floresta.

Nesse sentido, os seringueiros sustentaram a proposta das Resex que foi previamente discutida nos diversos encontros, definida como uma política específica de reforma agrária, capaz de reconhecer e respeitar o modo de vida dos povos da floresta. A modalidade de propriedade da terra e a administração da reserva também foram temas de muitas discussões entre os seringueiros e seus interlocutores. Por fim, o CNS decidiu defender a proposta de que a Resex seria terra da União com usufruto dos seringueiros. Desse modo, delineado o formato jurídico das Resex, o desafio seguinte foi pressionar o governo para tornar a Resex uma realidade concreta (ALEGRETTI, 2002).

Diversas estratégias foram traçadas nesse sentido, desde campanhas e alianças nacionais e internacionais, de modo que movimento dos seringueiros foi ganhando força

política. Este cenário de visibilidade internacional do movimento é intensificado com o assassinato de Chico Mendes, em 1988.

Em junho de 1989, as reservas extrativistas foram incorporadas à Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. A primeira Resex criada foi Alto Juruá, em 1990, seguida da Resex Chico Mendes. Paralelamente, os Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAE) continuavam a ocorrer no âmbito do INCRA. Em 1992 ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, e a criação e a gestão das Resex passaram a ser realizadas pelo Centro Nacional de Desenvolvimento das Populações Tradicionais – CNPT-, criado no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Nesse mesmo ano foi criada a primeira Resex em ambiente marinho-costeiro, a Resex Marinha de Pirajubaé, em Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina.

A Rio 92 e a conjuntura de redemocratização neoliberal no País geram um contexto propício para o delineamento de programas governamentais e termos de cooperação internacional com a finalidade de proteger as florestas do desmatamento e exploração desenfreada. Desde então, as Resex têm se beneficiado dos recursos advindos do exterior para a sua implementação.

Com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, em 2000, as Resex não apenas passaram a integrar o grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, mas a incorporar novos significados. Como exemplo, podemos citar o conceito de “população extrativista” - contido inicialmente no decreto 98.897 de janeiro de 1990 e apontado como um marco do movimento dos seringueiros – que passa a ter o significado de “população tradicional”. Além disso, o “manejo dos recursos ambientais” não é mais norteado pelos acordos locais definidos a partir dos saberes locais, consolidados pelo Plano de Utilização, mas por meio de um Plano de Manejo elaborado a partir do conhecimento científico, sem um efetivo diálogo entre os saberes e os grupos sociais (LOBÃO, 2006)

Se à primeira vista a estruturação de uma legislação ambiental e também das agências ambientais, a partir da década de 1990, mostraram-se decisivas para a consolidação das reservas extrativistas enquanto uma política pública, um olhar mais aprofundado revela os riscos inerentes a esse processo. Na medida em que as Resex vão se consolidando cada vez mais como uma política do governo, a criação das mesmas é efetivada visando atender às metas fixadas pelo MMA e seus instrumentos de gestão vão se tornando cada vez mais burocratizados. O número de reservas extrativistas criadas cresceu consideravelmente nas

duas últimas décadas, de modo que atualmente existem 59 Resex: 32 na Amazônia, 5 no Cerrado, 2 na Mata Atlântica e 20 no bioma marinho².

Como aponta Alegretti (2002, p.582), um dos aspectos fundamentais da proposta dos seringueiros era que eles queriam criar projetos extrativistas onde houvesse organização prévia das comunidades e não onde o governo pretendesse eliminar focos de tensão. E no processo de institucionalização das Resex estava embutido esse risco. Para os seringueiros essa organização prévia era um requisito fundamental para assegurar o sucesso da Resex após sua criação. A fala de Chico Mendes é elucidativa nesse sentido:

É um trabalho muito lento, realizado com muita paciência. Nós estamos realizando um trabalho na área de Xapuri, no Vale do Acre, que é um trabalho de 14 anos, a partir de um trabalho educacional que vem se desenvolvendo desde 74 e esse trabalho foi iniciado em cima da propriedade e da questão da derrubada. No momento em que os latifundiários, os novos proprietários da região, tentaram desmatar todas aquelas áreas de seringais, naquele momento se implantavam os Sindicatos e como os seringueiros estavam em total desespero porque não tinham nenhuma orientação, nós nos concentramos naquela área pra fazer um trabalho de organização política, explicando a eles o direito de posse que eles tinham. (...) Depois da proposta da criação da Reserva Extrativista e a partir da criação do Conselho Nacional dos Seringueiros em 1985, nós começamos a nos concentrar mais naquelas áreas consideradas em conflito, áreas que estão concentradas, áreas que têm o maior número de seringueiros e castanheiros e começamos um trabalho de criação de escolas e postos de saúde naquelas áreas que nós defendemos como áreas prioritárias para a implantação das primeiras Reservas Extrativistas na região. Nós selecionamos vários seringais no município e todos estão concentrados nessa região, porém dentro destas 23 áreas aproximadamente, nós temos aquelas consideradas, que solicitamos em caráter de urgência, onde o conflito está mais presente, que são áreas onde os seringueiros estão organizados, já tem escola, posto de saúde e tem uma idéia do que é a Reserva Extrativista. Então nosso objetivo é fazer com que dêem certo as primeiras Reservas Extrativistas. O nosso medo é que se implante uma reserva em uma área onde não existe um mínimo de organização e não dê certo e isso seria um ponto muito negativo para o nosso trabalho com os seringueiros.” (Fala de Chico Mendes no Seminário "O Desenvolvimento da Amazônia e a Questão Ambiental", realizado entre 3 e 7 de fevereiro de 1988 em Rio Branco. *Apud* ALEGRETTI (2002, p. 638-639).

Nesse sentido, as Resex deveriam ser prioritariamente criadas em áreas de conflitos intensos onde houvesse uma organização social dos seringueiros. Mas que tipo de organização social seria essa? Como fica o processo de criação das Resex com a sua institucionalização no âmbito do Ministério do Meio Ambiente? É o que discutirei a seguir.

2. Arcabouço legal para a criação de Reservas Extrativistas

No Roteiro para a Criação e Legalização das Reservas Extrativistas³, no final da década de 1990, o CNPT determina o tipo de organização necessária para se iniciar um processo de criação de Resex: primeiramente, deveria ser providenciado um abaixo assinado dos moradores locais. De acordo com o roteiro, “o pedido supõe um entendimento prévio dos moradores e a compreensão daquilo que estão pedindo”, de modo

²Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

³Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/resex/textos/c1.htm>. Acesso em: 1 de junho de 2012.

a assegurar o bom andamento de todo o processo subsequente. Outra condição indispensável para a criação das Reservas estipulava que os moradores deveriam estar dispostos a trabalhar em grupo, em forma de associação. “Caso não exista, os moradores devem criar uma associação capaz de representá-los. Todos os moradores devem fortalecer esta Associação e trabalhar para que haja compreensão, harmonia e mútua colaboração entre eles”. (CNPT, ca. 1997, a)

Estava assim estabelecida a forma de organização necessária à criação das Resex: associações de moradores devidamente registradas. E no estatuto de tais associações deveria estar explícito o compromisso com a “conservação do meio ambiente, pois esta condição é necessária para negociar convênios com as instituições ambientalistas governamentais.” O documento ainda ressalta: “Não se deve formar uma associação simplesmente porque é uma condição para criar a reserva. *A associação deve ser o resultado natural da compreensão e da percepção, por parte dos moradores, de que a co-gestão da Reserva exige que eles sejam coesos e organizados*⁴. É preferível trabalhar no fortalecimento da associação, antes de solicitar a criação da Reserva, cujo futuro depende daquela, tendo em vista que é a associação quem recebe a Concessão de Direito Real de Uso.” (CNPT, ca. 1997 a).

Para que o processo de associativismo seja impulsionado e consolidado o CNPT esclarece a necessidade de haver boas lideranças para conduzi-lo. Tais lideranças podem ser reconhecidas pelos “frutos que deixam na comunidade, isto é, o bom líder não é aquele que tem o dom da palavra e sim aquele que *arrebanha seguidores*⁵, ou seja, aquele que é aceito e bem quisto pela comunidade” (CNPT, ca. 1997 a). Por meio da capacitação e educação ambiental dessas lideranças e dos demais associados, eles se transformariam em “ambientalistas, protetores da unidade de conservação”.

São muitas as indagações que suscitam do texto acima. E se nas comunidades não houver “boas lideranças”, capazes de arrebanhar seguidores? Como reconhecê-las? Seria mesmo uma característica de uma boa liderança arrebanhar seguidores? Que tipo de comunidade é essa a que se refere o CNPT? Uma comunidade harmônica, homogênea, coesa? E se houver conflitos internos na comunidade, com distintas lideranças representando grupos e interesses antagônicos? Será viável associá-los em uma mesma

⁴ Grifo meu.

⁵ Grifo meu.

associação? Nesse caso a criação de uma associação facilitaria a colaboração entre os moradores ou acirraria e cristalizaria os conflitos existentes?

Na mesma época, o CNPT publica ainda um documento que trata da importância da associação de moradores para a proteção da unidade de conservação, no qual lista algumas vantagens do associativismo:

- 1) A primeira vantagem da organização dos moradores, para proteger melhor as unidades de conservação é que as decisões são legitimadas pela coletividade e como tal, os novos comportamentos não são retardados pelo "controle social".
- 2) A organização permite ainda que as decisões sobre a conservação dos recursos naturais sejam tomadas de forma democrática, mediante a participação dos interessados.
- 3) Outra vantagem é que mediante a própria organização dos moradores é mais fácil multiplicar as informações e harmonizar a compreensão das mensagens.
- 4) A maior vantagem, entretanto, é o somatório de potencialidades dos comunitários que se torna uma força transformadora. (CNPT, ca. 1997 b)

Esse trecho do documento merece uma ponderação. No primeiro item, o CNPT explicita um pré-conceito relativo aos modos de vida rurais e suas especificidades socioculturais. O “controle social” exercido por essas comunidades é visto como um elemento conservador, um obstáculo às mudanças dos comportamentos predatórios em direção a práticas conservacionistas. Nesse sentido, é preciso que haja uma “organização social”, ou seja, uma associação, que traga valores e práticas sociais democráticas a partir da participação, facilite uma comunicação transparente, tornando-se uma força transformadora. Faço minhas as reflexões de Lobão (2006, p.50) referentes a esse trecho do documento:

É sabido que nem sempre a participação garante a democracia, e muito menos a organização é uma condição necessária e suficiente para a construção de um ambiente democrático. Assim como é uma crença vã acreditar que basta uma associação para que se alcance a harmonia na compreensão de mensagens. Mas o quarto item é o mais interessante: nele a associação é vista como uma força transformadora. Só não antecipa como acontece o processo nem o rumo desta transformação.

Com a promulgação do SNUC em julho de 2000 muda todo o arcabouço legal das UCs. Contudo, as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Resex são especificados somente em 2007, na publicação da Instrução Normativa 03, de 18 de setembro de 2007⁶. Até a publicação desta IN os processos de criação das Resex eram regulamentados pelo decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002).

De acordo com a IN 03, a solicitação da Resex deve ser feita formalmente pela população tradicional ou sua representação (artigo 4), não sendo mais pré-requisito (ao

⁶http://www.mma.gov.br/estruturas/240/arquivos/in_icmbio_03_criao_resex_e_rds_pdf_240.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2012.

menos explicitamente no texto) a existência de uma associação local formalizada. Essa mudança foi fruto de discussões com lideranças e gestores das Resex, que, com base na experiência de criação e gestão destas, avaliavam de forma negativa a obrigatoriedade da solicitação das Resex ser feita por uma associação.⁷

A seguir destaco o artigo 3º da referida Instrução Normativa, no qual constam as diretrizes que devem nortear os processos de criação de Resex:

- I – a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental;
- II - a transparência do processo de criação e a adequação à realidade local;
- III – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social;
- IV – o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;
- V - a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da Unidade;
- VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e,
- VII – a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características sócio-culturais.

Em síntese, as diretrizes para a criação das Resex são delineadas com a finalidade de assegurar a participação ativa das populações tradicionais, de modo que fossem reconhecidos e valorizados os seus saberes e formas de organização social. Com base nessas diretrizes, os processos de criação das Resex devem seguir as seguintes etapas: i) solicitação formal da população tradicional ou sua representação; ii) vistoria técnica do ICMBio para conferir se há população tradicional na área, organizada, e se a área é ecologicamente representativa; iii) mobilização social e realização de estudos técnicos (socioambiental e fundiário); iv) Consultas públicas; v) decreto de criação.

O texto que segue nos dá mais subsídios para refletir sobre questões relativas à organização social, autonomia, participação e comunicação nos processos de criação das Resex:

Art. 5º A solicitação para a criação de RESEX ou RDS deve indicar, preliminarmente, a área proposta para criação da Unidade e a população tradicional envolvida⁸, suas principais práticas produtivas e os recursos naturais manejados e o compromisso com o uso sustentável da Unidade.⁹

(...)

Art. 6º A partir do recebimento da solicitação, o Instituto Chico Mendes deve efetuar uma vistoria na área, uma ou mais reuniões com a população tradicional envolvida¹⁰ e emitir parecer técnico sobre a viabilidade de criação de uma RESEX ou RDS.

⁷Contudo, é importante destacar que, necessariamente, a associação deverá ser formada posteriormente para fins da assinatura do CCDRU.

⁸ Grifo meu.

⁹ Grifo meu.

¹⁰ Grifo meu.

- Art. 7º O parecer técnico deve considerar:
- I - As características ambientais e o estado de conservação da área;
 - II - a população tradicional¹¹, relacionado com a mesma e o seu nível de organização comunitária;
 - III – a representatividade da demanda no contexto local
 - (...)
 - VI – os conflitos e ameaças.

Não são poucos os atributos relativos aos técnicos do ICMBio responsáveis pela vistoria: são eles que avaliarão a viabilidade de criação da Resex. Para isto, uma condição fundamental é que esteja claro quem são os sujeitos da ação, ou seja, quem afinal é a tal população tradicional (“envolvida”)? Ao que consta na IN, o pedido de criação da Resex deve indicar a população tradicional correspondente. Este conceito é mais do que polêmico, e tem sido discutido por muitos estudiosos (CREADO et al., 2008; MENDES, 2009, 2008; LOBÃO, 2006; CASTRO, et al., 2006). Ao que parece, o Estado prescinde de uma visão harmoniosa do conceito de população tradicional. A “população tradicional envolvida” referida nos artigos é a população tradicional a qual é destinada a política pública Resex, mas como os estudos de caso revelam, o Estado acaba por dialogar e por isto, considerar, somente a população tradicional envolvida diretamente com a proposta, ou seja, aqueles que estão pleiteando a criação da Resex. Vista como um bloco homogêneo, a tal “população tradicional” raramente é observada “por dentro”, procurando desvelar os seus interesses, representações sociais e os seus conflitos internos. Desse modo, os conflitos e ameaças são tratados como ameaças externas, ou seja, conflitos entre a população tradicional e outros grupos sociais, que exercem atividades que ameaçam a reprodução seu modo de vida. Além disso, será possível ao técnico avaliar isonomicamente a representatividade da demanda no contexto local? E o nível de organização comunitária, como é considerado? Estará pautado na concepção de associativismo explicitada pelo CNPT?

Se o parecer técnico for favorável à criação da Resex, o processo administrativo é formalizado. O ICMBio nomeia então um “responsável institucional para coordenar o processo de criação” da Resex, o qual “deve trabalhar de forma articulada com representantes da população tradicional” (ICMBIO, 2007, IN 03, art. 8). Nessa fase do processo são iniciados os diagnósticos socioambiental e fundiário.

Art. 8º (...) Parágrafo único. Deverá ser elaborado um plano de trabalho onde serão previstos os recursos humanos e financeiros, a logística, o cronograma de execução e as parcerias necessárias para a elaboração dos estudos técnicos necessários para embasar o processo de criação, bem como as estratégias de divulgação das informações e de mobilização da população envolvida.

¹¹ Grifo meu.

Art. 9º A divulgação de informações sobre o processo e a mobilização comunitária devem ser realizadas continuamente ao longo de todo o processo de criação da Unidade, por meio de instrumentos e estratégias adaptadas à realidade e à linguagem local.

O artigo 9º enfatiza a necessidade de que os instrumentos e estratégias de comunicação e mobilização comunitária sejam adaptados “à realidade e à linguagem local”. Contudo, o texto do parágrafo único do artigo 8º não esclarece se há a participação de representantes da população envolvida no delineamento de tais estratégias, bem como na elaboração do plano de trabalho relativo aos estudos técnicos a serem realizados. A ausência do conhecimento das populações locais nessa etapa do processo impõe riscos e incertezas ao andamento de todo o processo de criação. Como será mostrado adiante, os processos de comunicação, mobilização e participação dos grupos sociais envolvidos nas propostas de criação das Resex Marinhas estão muito aquém do pleito de autonomia e engajamento ativo presente nos movimentos sociais que impulsionaram a gênese do conceito de Resex na Amazônia. Além disso, a “transposição” do modelo de gestão Resex para o bioma marinho impõe novos desafios à criação das Resex, como veremos no texto a seguir.

3. Os processos de criação de Resex Marinho-Costeiras em Santa Catarina e os conflitos subjacentes

O contexto das Resex Mar em processo de criação se apresenta bastante desafiador. Os dois casos revelam a complexidade envolvida nessas iniciativas e o modo como as prescrições formais sobre o passo a passo para a criação das Resex contidas no SNUC são apropriadas pelos diversos atores sociais locais. As propostas aportam em territórios construídos historicamente, no qual os diferentes atores sociais mantêm relações pré-estabelecidas, configurando uma complexa teia de conflitos e alianças.

Os procedimentos formais para a criação da Resex Artesanal do Cabo de Santa Marta e a Resex da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba já foram finalizados, porém, as mesmas ainda não foram decretadas. O território proposto para as Resex é parcialmente sobreposto ao território da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, abrangendo áreas marinha e lagunar (Lagoas de Ibiraquera e Garopaba) dos municípios de Imbituba e Garopaba, e somente área marinha dos municípios de Laguna e Jaguaruna.

Figura1: Limites da APA da Baleia Franca e as propostas das Resex



- Legenda:**
- Limites da APA da Baleia Franca
 - Limite norte-sul aproximado da proposta da Resex do Cabo de Santa Marta
 - Limite norte-sul aproximado da proposta da Resex da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba

3.1.O processo de criação da Resex do Cabo de Santa Marta

A demanda pela criação da Resex do Cabo de Santa Marta, formalizada em 2002, encontrou grande sinergia no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), pois naquela época havia um plano estratégico de ampliação do modelo reserva extrativista para outros contextos socioambientais, incluindo a zona costeira. A proposta de criação da Resex do Cabo de Santa Marta foi liderada pela ONG ambientalista Rasgamar, juntamente com a Associação de Pescadores do Farol de Santa Marta (APAFa).

Mesmo finalizado o processo formal para a criação, o tema reserva extrativista permanece presente nas comunidades locais. O conflito começou a ganhar vulto no final do

processo para a criação, foi deflagrado durante a audiência pública e se entende até os dias atuais. Aos poucos, foram se cristalizando no interior dessas comunidades dois grupos com posicionamentos antagônicos: os pescadores “a favor” (pescadores do mar da comunidade do Farol de Santa Marta, liderados pela ONG ambientalista Rasgamar) e os pescadores “contra” (pescadores das lagoas, Comunidades do Camacho, Santa Marta, Cigana e Garopaba do Sul) à criação da Reserva Extrativista. O segundo grupo tem sido liderado pela Pastoral da Pesca, que tem uma atuação no território, principalmente junto a algumas comunidades do entorno das lagoas. Na mesma época do processo de criação da Resex a Pastoral apoiou a criação da União das Associações de Pescadores da Ilha (UAPI), que juntamente com a Colônia de Pescadores de Jaguaruna e a Associação de Pescadores da Barra do Camacho (APEBARCA) lideram o grupo contrário à Resex.

Contudo, apesar de terem o mesmo posicionamento, os discursos destes atores sociais são distintos. Entrevistas realizadas com os representantes da Pastoral da Pesca revelaram que o posicionamento deles não é contrário à política pública Reserva Extrativista, e sim, ao modo como o processo de criação da Resex foi conduzido e às incertezas relativas à criação da Resex na região. Já os presidentes da Colônia de Pescadores de Jaguaruna e da APEBARCA mostram-se explicitamente contra a Resex. Muitos de seus argumentos são compartilhados pelos pescadores locais, o que indica o importante papel que desempenham na disseminação de informações.

As discussões posteriores oriundas do processo da Resex revelaram diferentes compreensões acerca da política pública Resex e posicionamentos antagônicos entre os grupos de pescadores, sobretudo em relação à inclusão ou não das lagoas¹² nos limites da Resex. Esse embate culminou na exclusão das lagoas da proposta da Resex. Os antagonismos podem ser percebidos nas fala do pescador abaixo:

Quem veio trazer essa proposta aqui pra nós foi o (...) ¹³, que veio com essa reserva extrativista, com a APA da Baleia Franca. Tão proibindo muita coisa, aí nós que somo pescador nós entendemos que essa reserva ia prejudicar nós porque ia acabar com a nossa lagoa. (Informação verbal)¹⁴

Essa reserva pra nós é não, pra nós é não, porque nós já tamo cheio de reserva, e aonde tem reserva só tem complicação. (Informação verbal)¹⁵

Essas vozes nos revelam o desconhecimento sobre a política pública Resex e as visões negativas sobre os atores sociais envolvidos nas estratégias de “ecologização” do

¹²Essas lagoas estão associadas ao sistema de drenagem da vertente atlântica, situado na bacia hidrográfica do rio Tubarão, que na sua foz se encontra com as águas do complexo lagunar.

¹³ Nome do Presidente da ONG Rasgamar.

¹⁴ Pescador da comunidade da Cigana, em Laguna.

¹⁵ Pescador da comunidade de Arroio Corrente, em Jaguaruna. Entrevista realizada em 15 de setembro de 2011.

território, sobretudo a APABF e a ONG ambientalista Rasgamar. As ações coletivas dos pescadores artesanais da localidade do Farol de Santa Marta, que reivindicaram a Resex, têm sido fortemente influenciadas pela liderança que preside a ONG Rasgamar, ao que parece, carente de legitimidade junto às demais comunidades pesqueiras sediadas na região, principalmente os pescadores das lagoas. Além disso, muitos pescadores conhecem os conflitos relacionados à atividade pesqueira no interior de UCs, como, por exemplo, no Parque Nacional da Lagoa do Peixe, Rio Grande do Sul, município de Mostarda, e na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, em Santa Catarina (VIVACQUA, 2003).

3.2 O processo de criação da Resex da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba

Foi no Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, criado no ano de 2000, que nasceu a idéia de se criar uma Resex da Pesca Artesanal na região. As interações interinstitucionais transescalares neste Fórum possibilitaram o contato dos pescadores artesanais com a temática das unidades de conservação, que, segundo Adriano (2011) estava presente nas discussões do Fórum desde 2003.

As reservas extrativistas foram constantemente discutidas e aprofundadas durante os encontros do Grupo de Trabalho da Pesca no ano de 2005, quando o Fórum e a Associação de Pescadores da Comunidade de Ibiraquera – criada no âmbito do Fórum em 2005 - solicitaram a Resex formalmente ao CNPT/IBAMA. O GT Pesca transformou-se então em GT Resex, que em reuniões semanais ou quinzenais passou a ter a Resex como um dos principais temas a serem discutidos. O contato de algumas lideranças e pescadores da região de Ibiraquera com pescadores que estavam reivindicando a criação da Resex do Cabo de Santa Marta foi também um grande motivador para os pescadores se engajarem na luta para reivindicar uma Resex.

O GT Resex foi o principal espaço de diálogo, mobilização e articulação para a criação da Resex. Contudo, o GT Resex foi o espaço criado pelos pescadores e lideranças que reivindicaram e apoiaram a Resex, e estava intimamente relacionado com a ASPECI e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, alvo de uma visão negativa estereotipada por boa parte das comunidades locais. As colônias de pescadores, as prefeituras e grande parte da comunidade local permaneceram praticamente ausentes desses espaços.

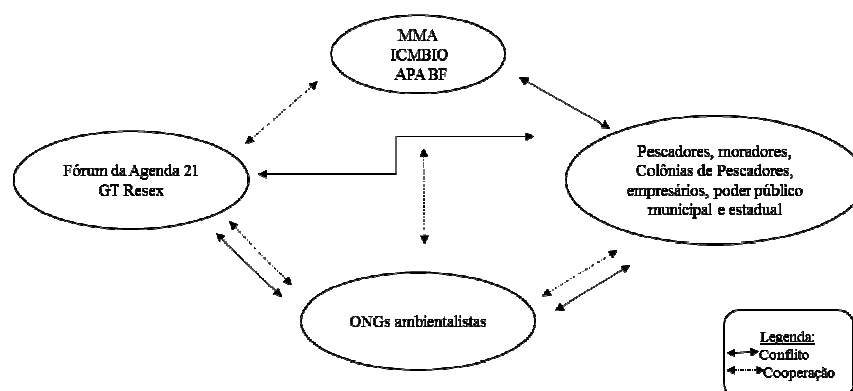
Nesse sentido, para se compreender os impasses enfrentados no processo de criação desta Resex, faz-se necessário situar este grupo no interior das comunidades. Qual a

representatividade dos mestres e patrões de pesca participantes do GT Resex? Sem dúvida, havia no GT Resex a presença de importantes mestres e patrões de pesca, detentores de um respeitável saber e prestígio junto aos pescadores. Contudo, o que de fato representa a ASPECI no território mais amplo da proposta da Resex? Como os diferentes pescadores se posicionavam em relação à Resex, quais argumentos mobilizavam e quais conhecimentos compartilhavam?

O Estado, representado pelos técnicos do ICMBio, ao dialogar somente com o grupo envolvido no GT Resex, acaba por interferir no convívio comunitário. As relações baseadas na família, por exemplo, parecem ter sido menosprezadas durante todo o processo, já que se privilegiou e se empoderou praticamente uma única família tradicional, sem conhecer as relações interfamiliares e intercomunitárias na região. Os únicos espaços coletivos em que o Estado dialogou com os outros pescadores e grupos sociais foram as oitivas nos ranchos de pescadores e as audiências públicas, estas últimas verdadeiros “campos de batalha”.

A capacidade limitada do Estado em dialogar com todos os grupos sociais envolvidos mostrou-se um grande indutor da polarização dos conflitos previamente existentes, além de suscitar também novos conflitos. Ao privilegiar o diálogo com o grupo social que demanda a Resex, homogeneizando categorias como “população tradicional” e “comunidade”, o Estado, representado pelos funcionários do ICMBio e MMA, acaba por “desempoderar” os outros grupos sociais integrantes destas categorias. Com a intensificação desses antagonismos, os grupos sociais passaram a se cristalizar, e o conflito atua como uma força centrípeta, garantindo a unidade de cada grupo social (SIMMEL, 1983). Sem encontrar espaços de negociação e mediadores legítimos, as propostas de Resex se fragilizam, pois passam a ser alvo de intensa oposição por parte dos pescadores artesanais locais.

Figura 02: Síntese das relações de conflito e sinergia no processo para a criação da Resex da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba



Como explicitado acima, entre os posicionamentos favoráveis e contrários em relação à Resex, que delimitaram nitidamente dois grupos antagônicos, pode-se identificar um grupo de ambientalistas, liderado pelo representante da Fundação Gaia Village¹⁶, proprietário de uma das maiores propriedades da região de Garopaba - onde funciona o Projeto Ambiental Gaia Village -, que apoiado por diversas ONGs ambientalistas, se posicionou a favor da Resex desde que houvesse ajustes na proposta. A principal demanda era relativa à retirada das áreas de marinha dos limites da Resex. Esse grupo de ambientalistas formou uma coalizão pouco “visível” durante o processo, porém, com grande poder de barganha.

Diversas declarações de apoio às ações do Projeto advindas de ONGs nacionais e internacionais referendaram o mesmo como um exemplo de excelência na preservação e recuperação ambiental. Além disso, no cenário local, o projeto Baleia Franca e o Instituto Sea Shepherd Brasil foram parceiros-chave nesse pleito.

Focando sobre a sustentabilidade de suas ações, os representantes do Gaia Village mantém velado o conflito territorial existente com os pescadores pela apropriação da área de marinha sob sua concessão¹⁷.

A proposta do Gaia mostrou-se, assim, extremamente aglutinadora, pois mobilizava não somente ambientalistas, mas também o setor empresarial ligado ao turismo e à especulação imobiliária, grandes interessados na exclusão das áreas de marinha. Diante dessa poderosa coalizão, não causa estranhamento que a proposta da Resex tenha sido encaminhada sem a área de marinha.

Com a finalização do processo de mobilização local, o cenário de negociação se transpõe para o nível federal, e as fortes alianças locais e os intensos conflitos aos poucos se dispersam.

Os processos das duas Resex permanecem bloqueados pelas pressões políticas do governo do Estado. Enquanto isso, para os pescadores a Resex, mesmo antes de sua criação, se aproxima cada vez mais do que Lobão (2006, p.1) denominou de política do ressentimento,

¹⁶Criada em 1987, pelo ambientalista José Lutzenberger, a Fundação Gaia, com sede em Porto Alegre, é mentora do projeto ambiental Gaia Village, desenvolvido em uma fazenda na cidade de Garopaba, a qual é propriedade de dois irmãos da família Werlang – também integrantes da Fundação Gaia - e de sua empresa G.A. Werlang – Gestão e Ambiente Ltda. O projeto “ambiciona criar um exemplo de assentamento humano sustentável, ambiente amigável para a interação entre a espécie humana e o todo - o Sistema Vivo – Gaia”. Disponível em <http://www.gaia.org.br/>. Acesso em 05 de outubro de 2012.

¹⁷ De acordo com Rosar (2007, p. 48), existe “uma disputa de terra envolvida nessa situação, que já foi levada e decidida pelo Poder Judiciário em favor da família Werlang”.

“uma vez que os grupos locais envolvidos com a política vêm-se alvos de atos de desconsideração de várias ordens.”

Diante disso, para o expressivo grupo de pescadores contrários à Resex, a mesma viria a se constituir em um espaço do “outro”, do Estado, gerido pelos interesses das agências ambientais e seus parceiros locais. A pesquisa revelou que para os pescadores contrários à criação das Resex, a mesma é percebida como uma proposta vinda “de fora”, com interesse na preservação ambiental e na manutenção de um modo de vida que já foi ressignificado, implicando em regras restritivas ao uso do território impostas pelos órgãos ambientais - representado aqui principalmente pela APA BF.

Como mencionado acima, as experiências negativas que esses pescadores têm vivenciado em outras unidades de conservação possuem um papel fundamental para se compreender os posicionamentos contrários às Resex. Além disso, nos dois contextos os pescadores atribuem à APA BF, representante local do ICMBio, o papel de protagonista no processo para a criação das Resex. Criar a Resex significa assim “entregar” a gestão do território à APA BF e seus parceiros locais envolvidos diretamente no pleito pelas Resex - seja a ASPECI e o Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera, no caso da Resex da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba, ou a ONG ambientalista Rasgamar, no caso da Resex do Cabo de Santa Marta.

4. Considerações finais

Procurei mostrar como as Resex, ao longo de sua trajetória, vêm se institucionalizando e se transformando gradualmente em uma política do governo. As prescrições formais contidas no SNUC, que procuram assegurar os mecanismos para a participação e o protagonismo da “população tradicional” durante o estágio pré-implementação das Resex mostraram-se aquém do desafio proposto. A relação de hierarquia entre conservação da biodiversidade e direito multicultural, com privilégio à primeira, elucida as limitações do Estado, representado pelo MMA e suas autarquias, em lidar com a complexidade embutida na problemática socioambiental. Impulsionado pelo interesse de conservar a biodiversidade a partir da criação de UCs, o Estado “empodera” uma parcela da população tradicional que, ao pleitear a Resex, demonstra interesses alinhados com os princípios da sustentabilidade. Desconhecendo os “outros” e as relações socioculturais entre os grupos locais, o diálogo dos representantes das agências ambientais ocorre exclusivamente com os representantes dos pescadores locais que estão demandando

a Resex, através de suas respectivas associações. A própria criação das associações visa, de alguma forma, dar legitimidade às demandas dos pescadores diante do Estado burocrático, que vê nas associações formalizadas uma demonstração de organização social dos pescadores. O desinteresse ou a incapacidade do Estado e seus parceiros locais em dialogar com os outros grupos de pescadores, também futuros beneficiários das Resex, mostrou-se um elemento fundamental para se compreender os antagonismos locais que rapidamente se instalam no estágio pré-implementação das Resex. Nesse sentido, os processos para a criação das Resex foram pouco capazes de gerar informações, conhecimentos, percepções e atitudes compartilhadas entre os pescadores artesanais.

Os conflitos relativos aos processos de criação das Resex estudadas não encontrarão um desfecho com a criação da Resex e sua implementação. Não seria esse, pura e simplesmente, o ganho dos pescadores artesanais. Os padrões de interação e as estruturas de poder existentes tendem a se reproduzir nos conselhos gestores, na elaboração e implementação dos planos de manejo e no CCDRU. Indo ao encontro das reflexões suscitadas neste artigo, Spínola (2011, p. 187), referindo-se à gestão da Resex de Pirajubaé, identifica alguns obstáculos a serem enfrentados no sentido da inclusão, igualdade e pluralidade das decisões no CD. Segundo a autora, a prioridade na conservação da natureza diante dos outros objetivos socioculturais da UC “acaba por condicionar um maior controle da agência ambiental ICMBio e uma grande dependência do conhecimento tecnocientífico na tomada de decisões da RESEX”. Nesse sentido, as Resex apresentam poucas chances de cumprir o seu duplo objetivo: a conservação da biodiversidade e do modo de vida das populações tradicionais.

Em última instância, a construção de um outro estilo de desenvolvimento, que busque garantir para as gerações futuras os direitos relativos ao acesso e uso dos recursos naturais, deve ser um processo efetivo de compartilhamento de direitos e responsabilidades, com base no respeito às diferenças socioculturais, de modo a evitar que em nome das gerações futuras se extermine as culturas e os modos de vida existentes no presente.

5. Referências

ADRIANO, J. **Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense**: estudo de caso sobre a experiência do Fórum da agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera. 236f..

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2011.

ALLEGRETTI, M. H. **A Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 811f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental) Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB, Brasília, 2002.

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

_____. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC.

_____. Decreto n.º 6.040, de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

CNPT. ca. 1997 *a*. Roteiro para a criação e legalização de Reservas Extrativistas. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/resex/textos/c1.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

_____.ca. 1997*b*. Associação de Moradores para Proteger as Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/resex/protege.htm>. Acesso em: 10 de maio de 2011.

CASTRO, de F. et al. Use and Misuse of the concepts of traditional and property rights in the conservation of natural resources in the Atlantic Forest (Brazil). **Ambiente e Sociedade**. vol.IX, n.º. 1jan./jun. 2006, p. 23 – 39.

CREADO, E. S.J. et al. . Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. **Ambiente e Sociedade**, vol xi, n.2, p.255-271. Campinas, julho-dez 2008.

CUNHA, L. H. O. **Reservas Extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade**. São Paulo, NUAPUB- USP, 2001.

ICMBIO. Instrução Normativa 03, de 18 de setembro de 2007. Regulamenta o processo de criação de Resex e RDS. Disponível em:

http://www.mma.gov.br/estruturas/240/arquivos/in_icmbio_03_criao_resex_e_rds_pdf_240.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2012.

LOBÃO, R. J. da S. **Reservas Extrativistas Marinhas: uma reforma agrária no mar?** Uma discussão sobre o processo de consolidação da Reserva Extrativista Marinha de

Arraial do Cabo/RJ. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, Niterói, 2000.

LOBÃO, R. J. da S. **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo**: como uma Política Pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento. Tese (Doutorado em Antropologia). Programa de Antropologia Social, UNB, Brasília, 2006.

MENDES, A.B.V. **Conservação ambiental e direitos multiculturais**: reflexões sobre justiça. Tese (Doutorado Ambiente & Sociedade). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2009.

RODRIGUES, H. de C.L. Relatório do Diagnóstico do histórico de formação e funcionamento dos Conselhos Deliberativos das 22 RESEX vinculadas **ao Projeto PNUD BRA/08/002 – Gestão de Reservas Extrativistas Federais da Amazônia Brasileira**. Edital PNUD/ICMBio nº 135795, contrato 2011/000378, 2013.

SEIXAS, C.S.; KALIKOSKI, D.C. Gestão participativa da pesca no Brasil: levantamento das iniciativas e documentação dos processos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 20, p. 119-139, Editora UFPR, jul./dez. 2009.

SIMMEL, Georg. Sociologia. In: FILHO, E.de M. (org.). **Georg Simmel: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

VIVACQUA, M. **Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina**: o caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.