

Discussões do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, Bahia, Brasil: da gestão pesqueira à ambiental *

Discussion of the Board of the Extractive Reserve of Canavieiras, Bahia, Brazil: fisheries management to environmental management

Leriane Silva Cardozo ^{@, 1}, Micheline Flôres Porto ¹, Patrícia Carla Barbosa Pimentel ¹,
Jaqueline Sicupira Rodrigues ¹, Alexandre Schiavetti ^{1,2}, Sofia Campiolo ^{1,3}

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo identificar e analisar as discussões ocorridas no âmbito do conselho deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, que influenciaram e/ou influenciam as decisões relativas às atividades de pesca, num processo de tomada de decisão participativa. A Reserva Extrativista de Canavieiras (Decreto s/nº, em 05/06/06) está localizada ao sul do Estado da Bahia, Brasil, e possui conselho deliberativo instituído que visa regular processos, mecanismos e organizações através dos quais os atores da sociedade exercem suas funções, reforçando o Princípio da Participação Popular, exigível principalmente quando se trata de Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Nesse sentido, a identificação e análise das discussões do conselho deliberativo, prioritariamente, em relação às atividades de pesca, gestão ambiental e aos princípios da boa governança, possibilitaram compreender as relações de responsabilidade e responsabilização, aspectos vinculados a governança ambiental em áreas protegidas. Em relação aos procedimentos metodológicos, este estudo estruturou-se com base na pesquisa qualitativa, com coleta de informações de dados secundários a partir de documentos institucionais e legislações específicas. Foram analisadas dezenove atas, de 2009 a 2012. Verificou-se a identificação, discussão e sugestão aos problemas relativos à pesca, de forma direta ou indireta e até mesmo dos instrumentos de gestão, entretanto, em registros das atas, não ficou evidenciado o cumprimento ou a adoção de tais ações e medidas estabelecidas. Os principais temas discutidos no período, foram: conselho deliberativo, licenciamento ambiental, autorizações diretas, contrato de concessão do Direito Real de Uso e plano de manejo. Em relação aos princípios da boa governança, constatou-se a predominância dos princípios da Legitimidade e Voz e de Direção em relação aos princípios da Execução, da Responsabilidade e da Justiça.

Palavras-chave: Reserva Extrativista, Conservação, Governança.

@ - Corresponding author.

1 - Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), Campus Soane Nazaré Andrade, Rodovia Jorge Amado, Km 16, Sobradinho, Ilhéus-BA, Brasil. CEP: 45.662-900. emails: Cardozo lerianecardozo@gmail.com, Porto michelinefloresporto@gmail.com, Pimentel patriciacbp@yahoo.com.br, Rodrigues jaquelinesicupira@gmail.com

2 - Departamento de Ciências Agrárias e Ambientais, UESC. e-mail: aleschi@uesc.br

3 - Departamento de Ciências Biológicas, UESC. e-mail: sofia.campiolo@gmail.com

ABSTRACT

This study had as its objective to identify and analyze the discussions that occurred under the deliberative council of Extractive reserve of Canavieiras which influenced and/or influence the decisions regarding the fishing activities, in a process of participatory decision making. The Extractive Reserve of Canavieiras (Decree s/no 06/05/06) is located in the south of the State of Bahia, Brazil, and has deliberative council established to regulate processes, mechanisms and organizations by means of which the actors of the society exercise their functions, by reinforcing the Principle of Popular Participation, due mainly when it comes to the Conservation Unit for Sustainable Use. In this sense, the identification and analysis of the discussion of the deliberative council, in order of priority, in relation to fishing activities and environmental management as well as the principles of good governance, enabled the understanding of the relationship of responsibility and accountability, aspects linked to environmental governance in protected areas. In relation to methodological procedures, this study is structured on the basis of qualitative research, with the gathering of information of secondary data from institutional documents and specific legislation. From 2009 to 2012, nineteen records were analyzed. It was checked the identification, discussion and suggestion to issues related to fisheries, either directly or indirectly, and including management tools, however, in records it was not evidenced the compliance or the adoption of such actions and established measures. The major topics discussed, at the time, were; deliberative council, environmental licensing, direct authorizations, concession of the Real Right to Use the Management Plan. In relation to the principles of good governance, it was observed the predominance of the principles of Legitimacy and Voice and of Direction in relation to the principles of Execution, of Responsibility and of Justice.

Keywords: Extractive Reserve; Conservation; Governance.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as reservas extrativistas (Resex) são uma categoria de unidade de conservação (UC) de uso sustentável instituída pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que tem como objetivos a proteção dos meios de vida, a cultura das populações residentes e uso sustentável dos recursos naturais da unidade, definidos por Lei n° 9.985/2000 (DOU, 2000a). Conceitualmente, as áreas protegidas (AP) abarcam as UC (Schenini *et al.*, 2004; Perreira & Scardua, 2008), divididas no SNUC em duas tipologias com características distintas: a) Unidades de Proteção Integral- visa a preservação da natureza, admitindo o uso indireto dos seus recursos naturais, e b) Unidades de Uso Sustentável – admite o uso direto de uma parcela de seus recursos naturais, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável (Schenini *et al.*, 2004; Medeiros, 2006).

Acerca das Resex, estão baseadas no extrativismo, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte, e possuem como princípio básico de funcionamento a participação popular, principalmente das populações que tradicionalmente já utilizavam os recursos ambientais para sobrevivência (Antunes, 2010). Na zona costeira e litorânea, as Resex objetivam a conservação do meio ambiente marinho e a extração dos seus recursos de forma sustentável pelas comunidades tradicionais, visando à subsistência destas, e vêm se destacando como importante iniciativa política por atender as necessidades dos pescadores costeiros de pequena escala (Silva, 2007) e, juntamente com as demais UC marinhas, podem contribuir para o aumento da densidade de estoques pesqueiros, sobretudo, por meio de um manejo sustentável e aumento de fiscalização (Floeter *et al.*, 2007).

A criação da Resex pelo poder público é precedida de uma mobilização social - de sua população tradicional ou representação - em busca por soluções aos problemas socioambientais (Fadigas & Garcia, 2010), em especial, conflitos fundiários (Medeiros, 2006), e visa regularizar o território mediante exploração de seus recursos de modo sustentável.

No intuito de assegurar o funcionamento e envolvimento popular, as Resex são administradas por órgão gestor, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e pelo conselho deliberativo, uma instância gestora da unidade constituída por órgãos públicos, sociedade civil e setor privado da região (Cunha & Loureiro, 2009; Palmieri & Veríssimo, 2009), caracterizando uma nova forma de arranjo institucional pautado na gestão participativa, resultante da influência da sociedade civil nas questões públicas, em especial após a Constituição Federal de 1988 (Jacobi, 2005).

As Resex têm se destacado pela aceitação e participação das populações residentes (Ferreira, 2002) e representado avanços expressivos para a conservação da biodiversidade, em especial na zona costeira (Oliveira, 2012), contudo há descontentamento acerca do papel delas, como o desconhecimento dos atores do que de fato compreende uma Resex (Burda *et al.*, 2007), os conflitos acerca dos processos de criação e mecanismos de gestão (Aguiar *et al.*, 2011a), além de serem usadas, inclusive, como trampolins políticos (Figueiredo Filho & Soares, 2010).

Acerca do conselho deliberativo, é a instância de gestão participativa que favorece as negociações e o exercício da democracia (Loureiro & Cunha, 2008) e pode ser compreendida como instrumento da governança ambiental por enfatizar as formas de ingresso da base comunitária para a gestão (Dearden *et al.*, 2005; Kapaciauskaite, 2011). Considerada como novo paradigma em relação à gestão participativa e comunitária (Kothari, 2008), a governança contribui para a gestão de AP de forma participativa (Newig & Fritsch, 2009; Hirschnitz-Garbers & Stoll-Kleemann, 2011).

Pesquisas sobre processos participativos (Silva, 2007; Kalikoski *et al.*, 2009; Fadigas & Garcia, 2010; Soares *et al.*, 2011) e governança em AP (Dearden *et al.*, 2005; Duffy, 2006; Brondizio *et al.*, 2009; Cudney-Bueno *et al.*, 2009; Cantuária & Ribeiro, 2012) vêm sendo objetos de estudo por contemplar aspectos relevantes para a efetividade da UC. Nesse sentido, visando contribuir com estudos na zona

costeira e marinha, entende-se que a análise do conselho deliberativo em Resex e, conseqüentemente, a compreensão acerca dos elementos que compõem os processos decisórios, pode contribuir para o aprimoramento da gestão da UC e subsidiar a definição de políticas públicas, inclusive em relação à gestão pesqueira.

Portanto, no âmbito de uma Resex, esse trabalho contempla as discussões do conselho deliberativo mediante identificação e análise dos principais elementos que influenciaram e/ou influenciaram as decisões relativas às atividades de pesca e a gestão da Resex, incluindo uma análise dos princípios da governança em AP. Adotou-se como área de estudo a Resex de Canavieiras, localizada na região litorânea do sul do estado da Bahia, Brasil, constituída por ato federativo em 2006.

2. ZONA COSTEIRA E MARINHA

Evitar a degradação dos ecossistemas costeiros e marinhos, perda da biodiversidade, práticas insustentáveis de pesca e atividades que gerem danos ao meio ambiente foram os alertas mundiais da 10ª Conferência das Partes dos Países Signatários (COP10) da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) ocorrida em Nagoya-Japão em 2010, desencadeando a “revisão dos planos de trabalho da biodiversidade costeira e marinha e sobre áreas protegidas” (MMA, 2010: 28).

Em função dos países signatários não terem cumprido integralmente as metas para redução da biodiversidade entre 2002-2010 (SCDB, 2010), fez-se necessária a definição de um novo compromisso mundial – o Plano Estratégico para Diversidade Biológica 2011-2020, também conhecido como Metas de Aichi e composto por vinte metas, que servirá como norteador para o estabelecimento de novos programas e planos nacionais.

Considerando a importância da zona costeira e marinha, nesse Plano foram estabelecidas três metas internacionais que, na medida do possível, devem ser contempladas no delineamento de programas, planos e ações de cada país signatário, a saber:

Meta 06: Até 2020 todos os estoques de peixes, invertebrados e plantas aquáticas devem ser geridos e explorados legalmente, de maneira sustentável e aplicando a abordagem ecossistêmica, de maneira a evitar a sobrepesca, com planos e medidas de recuperação em vigor para todas as espécies sobrepescadas, com a pesca praticada sem impactos adversos significativos sobre espécies ameaçadas e ecossistemas vulneráveis, e os impactos da pesca sobre os estoques, as espécies e os ecossistemas devem estar dentro dos limites de segurança ecológica;

Meta 10: Até 2015, as múltiplas pressões antrópicas sobre os recifes de coral e outros ecossistemas vulneráveis afetados pelas alterações climáticas ou pela acidificação dos oceanos devem ter sido minimizadas, de modo a manter sua integridade e funcionamento;

Meta 11: Até 2020, pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das zonas costeiras e marinhas, principalmente as áreas de particular importância para a biodiversidade e para a manutenção dos serviços ambientais, devem estar conservadas por meio

de sistemas ecologicamente representativos e integrados dentro de paisagens terrestres e marinhas mais amplas, compostos por áreas protegidas ou outras medidas de conservação efetivas in situ, bem conectadas e geridas com eficácia e equidade (MMA, 2010:39).

Reconhece-se que o país ao longo das últimas décadas tem buscado estruturar seu ordenamento jurídico a fim de assegurar a conservação e uso sustentável dos seus recursos biológicos (MMA, 2010), o que se configura como fator determinante para alcance das metas assumidas, e em especial, destaca a condição atribuída ao meio ambiente, elevando-o a categoria de direito fundamental reconhecido pela Constituição Federal de 1988, em seu artº. 225 (Antunes, 2010), que incumbiu ao poder público assegurar, em uma primeira instância, a efetividade desse direito, impondo a obrigação de definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (§1º, III), dentre os quais as UC's. A fim de regular esses espaços territoriais, instituiu-se o SNUC, que regulamentou as categorias de UC, em âmbito federal, estadual e municipal, e classificou-as em UC de Proteção Integral e UC de Uso Sustentável.

Visando o ordenamento da zona costeira, o país instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), mediante Lei nº7.661/1988 (DOU, 1988), com objetivo de ordenar o uso dos recursos naturais e a ocupação dos espaços litorâneos, com envolvimento das três esferas governamentais – federal, estadual e municipal – e a definição de instrumentos de gestão, sendo quatro gerenciais e cinco operacionais (Vianna et al., 2012). Segundo Polette & Silva (2003), o PNGC significa um importante compromisso com o desenvolvimento sustentável da zona costeira, porém a sua implementação, desenvolvimento e gestão dependem, sobremaneira, do envolvimento da sociedade em todos os níveis, em especial, local. Os autores, em pesquisa no litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, constataram que 78% dos atores entrevistados desconhecem o que significa o PNGC e que 22%, não tinham certeza a respeito. Tal realidade serve de alerta para os governantes, visto que o êxito do gerenciamento costeiro pressupõe o envolvimento da sociedade nos processos decisórios, o que pode compreender processos de governança. Recentemente, Vianna & Polette (2012), ao analisarem os instrumentos de gestão costeira e o Plano Local de Desenvolvimento da Maricultura, em Santa Catarina, constataram envolvimento e participação, embora setorial, da sociedade.

Atento ao que estabelece o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB (Decisão VII/28 – 7ª Conferência das Partes, 2004), o país aprovou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), mediante Decreto nº 5.758/2006 (DOU, 2006), e definiu princípios, diretrizes e ações para o estabelecimento de um sistema abrangente de AP ecologicamente representativas, efetivamente manejadas, integradas às áreas terrestres e marinhas mais amplas, até 2015 (MMA, 2006).

Ao estabelecer o PNAP, ações específicas para a zona costeira e marinha foram delineadas a fim de assegurar o estabelecimento de AP – instituição de UC – como forma de realizar a gestão da atividade pesqueira. Também

estabeleceram as zonas vedadas à pesca ou reservas marinhas como ferramentas de gestão pesqueira, fornecendo um incentivo político para o estabelecimento de um sistema de AP marinhas, como um dos instrumentos mais eficientes para a recuperação de estoques pesqueiros. Tal medida decorreu, em grande parte, pela identificação das causas de ameaça à biodiversidade costeira, dentre as quais podem ser citados: o desenvolvimento costeiro, a poluição e as atividades pesqueiras, e para a biodiversidade marinha, as atividades pesqueiras (MMA, 2010).

De acordo com o CDB, o país tem registrado avanços em relação à conservação da biodiversidade, como proteção de *habitats*, monitoramento de impactos e redução das ameaças de desmatamento e fogo, porém poucos avanços foram obtidos acerca da recuperação de estoques pesqueiros, espécies exóticas, repartição de benefícios e acesso regulamentado a recursos genéticos (SCDB, 2010).

Atualmente, o Brasil destaca-se por ser a 4ª maior superfície terrestre coberta por UC, sendo estas áreas importantes inclusive para a economia nacional pelos seus serviços ecossistêmicos (Medeiros *et al.*, 2011). Entretanto, para os ecossistemas costeiros e marinhos, faz-se imperativo a urgência por ações que possam conter o ritmo acelerado de descaracterização das paisagens litorâneas e a depleção dos estoques pesqueiros (MMA, 2010).

Outro fator preocupante refere-se à alta concentração populacional das regiões litorâneas. Sendo atualmente o 5º país mais populoso do mundo, com o total de 190.755.799 habitantes¹, estima-se que um quarto da população brasileira reside na extensa faixa costeira, que abrange dezessete estados litorâneos, o que configura-se um importante indicador da pressão antrópica que afeta os recursos naturais, sob diferentes formas de desenvolvimento como turismo, infraestrutura urbana, carcinicultura e atividades portuárias (MMA, 2010).

Considerando a importância do estabelecimento e manutenção das UC na faixa litorânea, com adequado uso dos recursos manejados, ressalta-se a relevância das Resex como instrumentos de gestão pesqueira. Dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC²), em junho de 2012, confirmaram a existência de 87 Resex em área continental, o equivalente a 1,6% de 1.460.606km² (17,5%) da área continental protegida, e dezessete Resex marinhas, sendo 0,1% de 54.589km² (1,54%) da área marinha protegida.

2.1. Reserva Extrativista e Conselho Deliberativo

A concepção da Resex está diretamente vinculada ao movimento social ocorrido na Amazônia, principalmente por parte dos seringueiros do Acre, no início da década de 1970, e estendido ao longo dos vinte anos seguintes (Chamy,

1 - Censo 2010-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766

2 - http://www.mma.gov.br/images/arquivos/areas_protegidas/cnuc/tabela_ucs_%20esferagestao_%202012junho2012.pdf

2002). Esse movimento marcado pela “*luta de terra e garantia de modo de vida e cultura autônomos*” (Cunha & Loureiro, 2009:2), colidiu com as políticas de ocupação e exploração madeireira da Amazônia e visava alertar as autoridades sobre as práticas predatórias do ambiente natural (Chamy, 2002) num momento em que se buscava equalizar uma política de reforma agrária conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Impasses entre extrativistas e governo em relação à política de reforma agrária conduzida pelo INCRA na década de 1980 possibilitaram à Concessão do Direito Real de Uso, com base no Decreto-Lei nº 271/1967 (DOU, 1967), sendo este um contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a título de direito real o seu domínio a particular, com usufruto temporário e a título gratuito. Em 1985, ocorreu o 1º Encontro Nacional dos Seringueiros em Brasília que buscava solucionar a questão fundiária, garantindo a proteção da floresta contra o desmatamento, sendo considerado fato decisivo para a criação das Resex em momento futuro (Cunha & Loureiro, 2009; 2012).

Posteriormente, com a morte do seringueiro Chico Mendes em 1988 e as fortes pressões internacionais e nacionais em prol de maior proteção a floresta tropical (Silva, 2007), o país legitimou a criação das Resex considerando o movimento dos seringueiros e reivindicação pelas terras de extrativismo, a necessidade de uma política de reforma agrária, bem como a necessidade de revisão de políticas públicas para Amazônia e o fortalecimento do movimento ambientalista.

Inicialmente constituídas como projetos de assentamentos extrativistas (Cunha & Loureiro, 2012) em 1990, as Resex foram criadas como UC da Natureza mediante Decreto nº98.897/1990 (DOU, 1990), e definida como espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista (Art.1º), regulada por Contrato de Concessão Real de Uso (Art. 4º) em função de ser área de domínio público (Allegretti, 2002), cujo contrato deve ser assinado pela comunidade outorgada (Associação dos Moradores). Após dez anos de tramitação, as Resex foram incorporadas como UC, instituídas pelo SNUC, com mudanças em relação às estruturas de gestão e decisão (Cunha & Loureiro, 2009).

Apesar de não haver a diferenciação para o SNUC, existem duas modalidades de Resex³: Resex da Amazônia e Resex Marinha. O governo federal criou a primeira Resex - a Reserva Extrativista do Alto do Juruá, no Acre (Allegretti, 2002; Medeiros, 2006), com finalidade de atender as demandas e expectativas das populações tradicionais que faziam uso dos recursos da biodiversidade. Em 1992, já fora dos limites da região norte, foi criada a primeira Resex Marinha por ser distinta quanto aos recursos manejados: a Resex Marinha de Pirajubaé, no Estado de Santa Catarina (Schenini, 2004) e em 1997, a primeira Resex de mar aberto, a Resex Marinha do Arraial do Cabo no estado do Rio de Janeiro (Silva, 2007).

A concepção das Resex é resultado de um processo histórico de reconfiguração de forças sociais que teve

3 - <http://www.ibama.gov.br/resex/resex.htm>

início no estado do Acre, onde o Estado deve atuar como garantidor dos direitos. Ressalta-se que as mudanças advindas do campo político no país, onde o Estado-nação se inseriu no neoliberalismo, contribuíram para que o movimento da luta de classes na década de 1990 adentrasse na arena da legalidade e consolidasse a conquista de um direito – a criação da Resex (Cunha & Loureiro, 2009). O caráter institucional e os novos arranjos institucionais constituídos em função da Resex têm requerido uma maior preparação por parte dos extrativistas, visando uma atuação mais inclusiva. Esta mobilização social se realiza, principalmente, por meio da participação das comunidades tradicionais nos conselhos deliberativos, atuando ativamente na gestão.

Em relação aos conselhos, de acordo com o SNUC, as UCs podem ter conselhos consultivos ou participativos e devem ter representações dos órgãos públicos, sociedade civil e setor privado, atuante na região, conforme definido no Decreto nº4.340/2000 (DOU, 2000). O conselho deliberativo compartilha dos mesmos objetivos do conselho consultivo - garantir a transparência da gestão da UC, contribuir para a elaboração e implantação do plano de manejo, integrar a UC às comunidades, setor privado, instituições de pesquisa, organizações não governamentais, poder público, bem como as outras áreas de proteção situadas no entorno -, além de também absorver as funções de aprovar o plano de manejo e a contratação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para gestão compartilhada, o que nesse caso, em decorrência do maior poder decisório, faz-se necessidade um maior envolvimento e competência na função de conselheiro (Palmieri & Veríssimo, 2009).

Jacobi (2003) alerta que embora os conselhos representem arranjos institucionais inovadores, visto que são gestores de políticas públicas, devem ter as capacidades necessárias para tornar suas ações também inovadoras. O SNUC estabelece que haja conselhos deliberativos para as Resex, Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva da Biosfera (Palmieri & Veríssimo, 2009). A fim de discipliná-los no que tange a formação e funcionamento do conselho para as Resex e RDS, o ICMBio definiu as diretrizes, normas e procedimentos (DOU, 2007).

Cunha & Loureiro (2009) alertam que a forma com que o conselho é constituído é mais relevante do que meramente a sua existência. Afirmam que o conselho pode variar em relação ao grau de participação dos envolvidos, a depender de como é viabilizada a participação dos comunitários e que a gestão deve atentar para as razões de sua existência visto que esta categoria de UC está alicerçada no saber das populações tradicionais ao lidar com seu território, sendo estes os protagonistas nas ações de gestão, incluindo, a construção do conselho. Embora atuem como instâncias de participação e democracia, os conselhos, por si só, não devem ser vistos como garantia destes, uma vez que dependerão da condução e dos interesses partilhados (Loureiro & Cunha, 2008).

Ao avaliar o tema, em 2002, Chamy (2002:5) já sinalizava para o aumento do número de pedidos para a criação de Resex como um “*indício de fortalecimento e amadurecimento das estruturas de organização e mobilização social de uma parcela populacional marginalizada na defesa de seus direitos tradicionais*”. Atualmente, decorrido uma década, continua a demanda por novas Resex. Embora haja demanda por

novas Resex, torna-se necessário atenção às responsabilidades assumidas pelas que já foram constituídas, como a elaboração e execução do plano de manejo e a definição e funcionamento do conselho deliberativo. Reconhece-se o esforço do Poder Público para regularizar as Resex, a exemplo, no ano de 2011 foram finalizados sete planos de manejo e vinte e quatro encontram-se em fase de elaboração, e sobre os conselhos deliberativos, foram constituídos oito (ICMBio, 2012).

2.2. Governança em Áreas Protegidas

A inserção da temática governança em documentos e convenções internacionais, como União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), CDB e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), contribuíram para a difusão e divulgação do tema no que tange às AP (Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend, 2004; Ivanova *et al.*, 2007). Distinto do conceito de governo, a governança engloba as ações do Estado e atores (Lemos & Agrawal, 2006) e representa as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou *stakeholders* se manifestam (Graham *et al.*, 2003). Um importante aspecto da governança refere-se a participação de atores não-estatais nos processos decisórios em diferentes níveis de governança (Duffy, 2006; Kluvánková-Oravská *et al.*, 2009).

A governança em AP pode ser classificada em quatro tipos: a) AP governamentais; b) AP co-manejadas; c) AP privadas; e d) Áreas conservadas pela comunidade (Borrini-Feyerabend, 2004). No caso da Resex, por ser uma área de domínio público, caracteriza-se como AP governamental, cuja autoridade, responsabilidade e responsabilização estão sob a competência de agência em nível nacional, regional ou municipal, e a administração pode ser exercida diretamente ou delegada mas a posse e controle continua em poder do governo.

Kapaciauskaitė (2011) afirma que conhecer sobre a governança ambiental é imprescindível para compreender sobre as relações estabelecidas e, conseqüentemente, sobre os resultados obtidos em AP e acrescenta que, por conta da inserção de novos atores, caracterizando a governança horizontal. A autora acrescenta que a governança desafia o sistema de governo à medida que fornece novos recursos, transparência e divulgação ao tempo em que exige mais responsabilidade e participação. Newig & Fritsch (2009), a partir da análise de governança multi-níveis, afirmam que a governança participativa deve viabilizar uma melhoria da qualidade das decisões por incorporar o conhecimento local. Para os autores, a inclusão das partes interessadas facilita a aceitação das decisões, permitindo o cumprimento e aplicação na base.

Graham *et al.* (2003), ao analisarem os Programas de Desenvolvimento das Nações Unidas em relação a governança, sugeriram cinco princípios da boa governança, a saber: 1) Legitimidade e Voz; 2) Direção; 3) Execução; 4) Responsabilidade; e 5) Justiça. Os autores enfatizam que os princípios podem contribuir para comparar as formas de governança e auxiliar na resolução de problemas e desafios, através de uma abordagem baseada em princípios com

a identificação de lacunas ou pontos fracos em regime de governança para fins de melhorias. Contudo, alertam, que é possível que ocorram conflitos ou sobreposições de princípios, visto que nenhum é absoluto em sua aplicação face as influências do contexto sociocultural, histórico e tecnológico.

Como subsídio a análise da atuação do conselho deliberativo em relação aos objetivos inerentes à Resex – AP com recursos manejados (categoria VI, IUCN) –, serão considerados os princípios da boa governança em AP propostos por Graham *et al.* (2003) e que vêm sendo objetos de estudos (Dudley, 2008; Rauschmayer *et al.*, 2009).

3. MATERIAL E MÉTODOS

A abordagem deste estudo classifica-se como pesquisa exploratória de cunho qualitativo. No que se refere aos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa documental e uso de dados secundários, com base em atas do conselho deliberativo da Resex de Canavieiras e das representações deste conselho. De forma complementar à análise das discussões, as atas foram avaliadas com base nos princípios da boa governança (Graham *et al.*, 2003).

Em relação à escolha da área de estudo, descrita a seguir, foram considerados os estudos de Aguiar *et al.* (2011a; 2011b). Optou-se por uma Resex cuja maior motivação para a criação da Resex esteve centrada nas questões socioeconômicas, em declínio à época, bem como na luta pela defesa do meio ambiente frente às propostas da iniciativa privada de construção de hotéis Resorts na localidade. Registra-se ainda a existência de posicionamentos antagônicos em relação aos seus benefícios e gestão.

No que tange ao tema escolhido, em pesquisas realizadas por Seixas & Kalikoski (2009) sobre a produção científica e artigos de divulgação relacionados à gestão participativa da pesca no Brasil, foram registrados um total de 97 documentos, entre artigos científicos, de divulgação, livros ou capítulos de livros, materiais para divulgação, projetos de pesquisa e/ou pesquisa-ação, relatórios técnicos, resumos de apresentações em reuniões científicas, teses/dissertações/monografias e trabalhos/documentos técnicos, dos quais não se identificou

nenhum estudo específico cujo objeto de análise fosse atas das decisões do conselho deliberativo, especificamente, de Reservas Extrativistas. Este fato destaca a relevância da presente pesquisa, que pode oportunizar novos estudos nesta área, bem como subsidiar ações do poder público no que se refere à gestão participativa pesqueira no Brasil.

Assim, sustenta-se a idéia de que a pesquisa atende aos fins aos quais se propõe, que é apresentar informações, decisões e propostas geradas no âmbito do conselho deliberativo da Resex cujo processo gestão participativa está em construção.

3.1. Área de Estudo

A Resex de Canavieiras (Figura 1), constituída por meio do Decreto s/nº, de 05 de junho de 2006, está situada em zona costeira e em faixa terrestre do sul do estado da Bahia, compreendendo os municípios de Belmonte, Canavieiras e Una, totalizando 100.645,85ha, sendo 5.500ha de terra firme, 15.500ha de manguezais e rios e 79.000ha de mar, e tem como objetivo proteger os meios de vida e a cultura da população extrativista residente na área de sua abrangência e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

As comunidades que compõem a Resex de Canavieiras são Oiticica, Puxim do Sul, Puxim de Fora, Barra Velha, Canavieiras (sede municipal), Atalaia, Campinhos e Barranco Alto, perfazendo um total de 2.300 famílias e tendo como principais atividades a pesca, a coleta de mariscos e a agropecuária familiar. As representações dessas comunidades fizeram parte das localidades amostradas na pesquisa.

Ressalta-se que a Resex está inserida no bioma costeiro-marinho e da Mata Atlântica, sendo está última classificada como *hotspot* de biodiversidade (Tabarelli *et al.*, 2005) e desta forma, é considerada área prioritária para conservação. Além disso, a Resex está localizada no Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA), e possuir uma parte da sua poligonal inserida na área de amortecimento e conectividade da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica do estado da Bahia.

Em relação ao seu ordenamento jurídico, o conselho deliberativo da Resex de Canavieiras foi criado em 2009 com a finalidade de contribuir para implantação e implementação

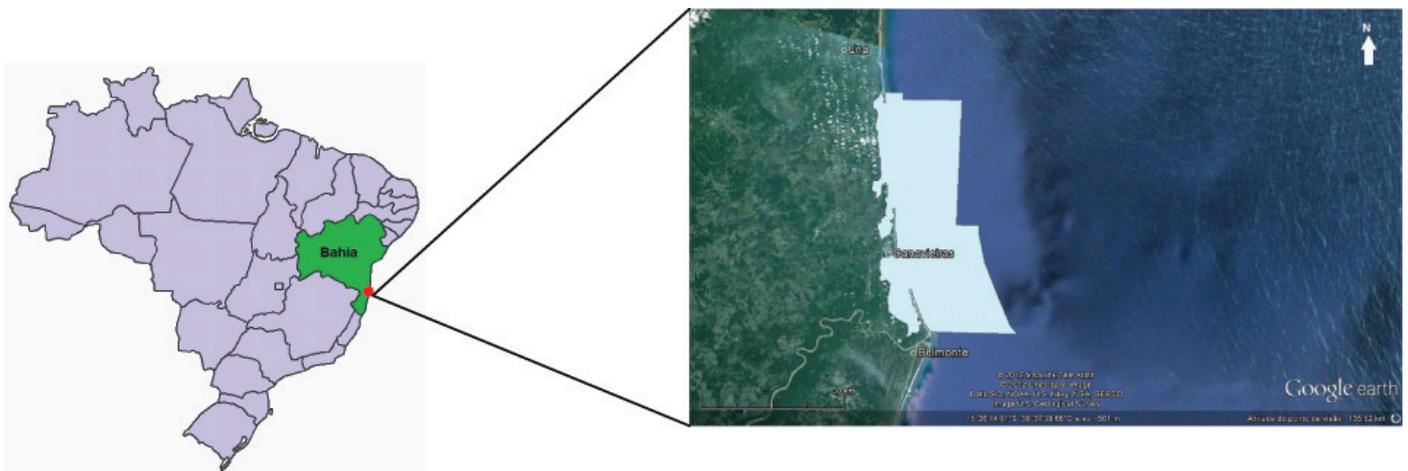


Figura 1. Localização da área de estudo.

Figure 1. Location of the study area.

do plano de manejo e objetivos da respectiva Resex, e sendo composto por vinte e cinco representações (titulares e suplentes): órgãos federais, estaduais e municipais, instituição de ensino, associações, segmentos de artesanato e agricultores familiares, colônias de pescadores, organizações não-governamentais e, acerca do Termo de Concessão de Direito Real de Uso celebrado entre Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio, em dezembro de 2010.

Registra-se transformações socioeconômicas ocorridas a partir do final da década de 1980 em decorrência da crise na principal atividade – a cacauicultura, o que ocasionou uma migração rural-urbano com inversão da concentração populacional associada a redução da população municipal em aproximadamente 23% (42.118 hab., em 1980 para 32.336 hab. em 2010). Atualmente, como fonte econômica, as principais atividades de Canavieiras se referem à agricultura – familiar e coco – pecuária e pesca marinha e estuarina. Em relação à pesca, registra-se que há um Acordo de Pesca⁴ que estabelece as normas para a gestão de uso sustentável dos recursos pesqueiros.

Estima-se que 80% dos pescadores praticam suas atividades nos manguezais e rios da Resex, sendo essas áreas as principais responsáveis pela sobrevivência dos extrativistas e, em área marinha, realizam atividades de pesca do camarão e peixes (Souza, 2011). Ressalta-se que Canavieiras está posicionada como importante produtor da espécie caranguejo-uçá (*Ucides cordatus cordatus*), um dos principais produtos da Resex (Aguilar et al., 2011b; Souza, 2011). Contudo, um dado alarmante coloca o município de Canavieiras em condição desfavorável: o município liderou o desmatamento na Bahia, 2010-2011, de acordo com dados recentes divulgados pela Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica 2008-2010, monitorados pela Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (SOS Mata Atlântica, 2012).

3.2. Procedimentos metodológicos

O estudo teve como objeto com finalidade de análise as informações contidas nas atas do conselho deliberativo da Resex de Canavieiras e de suas representações. Foram identificadas dezenove atas do período de 2009 a 2012, sendo onze atas do conselho deliberativo (numeradas: 1° a 11°), e oito atas correspondentes as suas representações.

No intuito de identificar as principais demandas registradas em ata, procedeu-se com a organização dos conteúdos, estruturando-os por ano, pauta, assuntos diversos, tipo de reunião (ordinária ou extraordinária), presidida por, anexos e números de participantes. Em seguinte, adotando a categorização dos temas-chave, procedeu-se com a identificação e análise dos assuntos abordados em reunião. No que se refere às discussões relacionadas a atividades de pesca, buscou-se qualitativamente as informações constantes nas atas. Além disso, os assuntos diversos tratados nas discussões foram depurados até a identificação de temas-chave que serviram para registro da frequência da ocorrência destes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram identificadas um total de dezenove atas de reuniões ocorridas dos períodos de 2009 a 2012 sendo: uma ata em 2009, seis atas em 2010, uma ata em 2011, e onze atas em 2012. Para a análise, não houve distinção acerca do tipo de convocatória – caráter ordinário ou extraordinário.

Depreende-se da análise a falta de regularidade das reuniões, o que pode ser devido, inclusive, à alta rotatividade do cargo de gestor do conselho deliberativo, presidido pelo ICMBio. Observou-se que não há uma rotina que permita inferir sobre a efetividade e a eficácia de algumas das decisões tomadas no âmbito desse conselho. Nesse sentido, não há nestes registros documentais quais as ações tomadas e/ou resultados, solicitações e demais determinações, o que não significa necessariamente que estas não tenham sido exitosas.

4.1. Pesca

Foi identificada a participação popular das comunidades nas decisões relativas às atividades de pesca. Constatou-se a presença da sociedade civil organizada, em diferentes representações sociais da Resex.

No que tange as atividades da pesca, destacaram-se aspectos relevantes que podem ser considerados cruciais por ter ação direta sobre a atividade pesqueira na Resex. No ato de posse, ata nº1 de 12/11/09, os conselheiros tomaram conhecimento, formalmente, do Acordo de Pesca da Resex de Canavieiras, o que caracterizava a preocupação com as atividades de pesca da área presentes desde a criação do conselho.

Contudo, apenas na ata nº6 de 10/11/10 constatou-se a indicação de graves problemas relativos à pesca, gestão e infraestrutura na Resex. Foram apontados os seguintes problemas relacionados que afetavam direta ou indiretamente: a) presença de embarcações de grande porte que vêm de fora (da Resex) para pescar camarão; b) pesca esportiva não controlada; c) pesca noturna por turistas com uso de lancha rápida durante o período de defeso; d) poluição da água por uso de moto aquática (jetski); e) catação de lambreta (atividade que destrói o manguezal provocando morte de caranguejos, aratus e siris); e f) catação de aratu predatória. Acerca das questões comerciais, constatou-se a presença de atravessadores nas relações de compra e venda de recursos pesqueiros e, no que tange a aspectos políticos, o município não tem direito constitucional para tributar mariscos.

Ainda nesta ata, foram registradas medidas para sanar tais problemas como: i) realização de oficina para definir um plano de fiscalização e um plano de ecoturismo sustentável; ii) criação de grupo de trabalho para decisões emergências (exemplo: proibir a catação de lambreta), mesmo antes da aprovação do plano de manejo; iii) proibição da pesca de lambreta com enxada.

A atuação dos agentes sociais de forma participativa, não apenas exigindo a atuação do poder público, mas se colocando como ente integrante dos processos decisórios da Resex, demonstrava a sua preocupação com espaços territoriais da Resex e com os recursos naturais, o que endossava o grau de maturidade dessas comunidades que vivenciaram um histórico de lutas e participação popular para concretização da Resex.

4 - <http://www.ibama.gov.br/category/40?download=2592%3A83-2006-.p>

Em seguida, na ata nº7 de 29/09/11 foram apresentadas mais denúncias no que diz respeito às atividades pesqueiras como: a) pesca de mergulho no estuário de robalo e mero, sendo esta modalidade proibida no litoral, não no estuário; b) proibição do uso de redinha, da pesca com enxada e pesca de aratu (que estavam ocorrendo à noite). Em relação as condições ambientais, os conselheiros alertaram sobre a utilização da área da Resex como atrativo turístico para hotéis de luxo da região, pois suas embarcações que alcançam altas velocidades poderiam destruir e assorear o rio, além de virar embarcações das comunidades. Repetidamente, os conselheiros enfatizaram a necessidade de maior fiscalização na Resex e registraram a importância da ação conjunta entre Marinha, ICMBio e comunidade. Na oportunidade, destacaram a necessidade do monitoramento pesqueiro (que foi realizado por empresa contratada pela Queiroz Galvão perfurações S.A.) para avaliar essa interação nos ambientes marinho e estuarino, o que não estava ocorrendo, bem como socializar os resultados com as representações formais da Resex, no caso a Associação Mãe da Resex (AMEX).

Como sugestão aos problemas, foi sugerido o cadastramento dos extrativistas para que se tivesse controle do uso da área. Outros aspectos que mereceram destaque referiram-se a menção a uma lei municipal que impedia a captura de fêmeas e que um prefeito proibiu que o caranguejo saísse de Canavieiras sem antes abastecer o mercado interno. Tais aspectos vieram acompanhados de sugestões, como o reforço a essa lei municipal que proibia a captura de fêmeas e a possibilidade de tributação na saída do caranguejo da cidade. Foi sugerido ainda que fossem estabelecidos limites de tamanho e velocidade para embarcações que trafegavam na área da Resex com o intuito de evitar prejuízos ao meio ambiente e as comunidades.

Constatou-se que houve participação e interesse dos atores em contribuir para a solução dos problemas locais, porém, representantes do conselho da Resex reconheceram que as medidas sugeridas dependeriam de maior envolvimento do poder público, incluindo poder local, além das organizações e da sociedade civil.

Em registro na ata nº9 de 16/07/12 vários problemas e ações foram destacados, tais como: a ausência de fiscalização por parte do ICMBio no período de defeso do robalo, o que levou pescadores de outras localidades a adentrarem na área da Resex; o IBAMA informou que no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental da perfuração marinha do Bloco BM- J-I na Baía do Jequitinhonha, referente a exploração de petróleo no sul da Bahia, não foi contemplado os estudos da dinâmica da pesca e demais fatores associados, bem como a mobilidade dos pescadores, além disso, foi mais uma vez mencionado os impactos de lanchas grandes utilizadas por hotéis de luxo sobre o mangue. Como sugestão aos referidos problemas, foi indicada a complementação de dados de produção pesqueira e o envio destes questionamentos ao Ministério Público Federal. Além disso, como medida mitigadora, seria realizado monitoramento pesqueiro seis meses antes e após o início das atividades de perfuração. Foi sugerido também a definição de um conselho formado por representantes das comunidades para conceder as autorizações diretas na Resex. Como sugestão de pauta da reunião seguinte foram indicados:

a questão da barragem de Itapebi, a ampliação da Veracel em Belmonte e as embarcações do Hotel Transamérica, o acordo de pesca e o plano de manejo, pesca de mergulho. Após essa reunião, as atas nº10 e nº11 destinaram-se a análise das autorizações diretas, por meio de comissão constituída.

Dentre as discussões relativas à pesca no âmbito do conselho deliberativo constatou-se que a fiscalização dos recursos naturais foi o assunto mais mencionado em reuniões. Isso porque a comunidade receava pela perda desses recursos que asseguravam a sobrevivência de muitas destas comunidades. Assim, reforçava-se a idéia da fiscalização pelos atores, sendo co-responsáveis pela conservação dos recursos da Resex, ao tempo em que exigiam dos órgãos gestores e de fiscalização uma atuação mais intensiva no monitoramento da UC.

Depreende-se da análise das atas a importância dos papéis assumidos pelos atores sociais durante as discussões. Representantes das comunidades que compõem a Resex posicionavam-se para defender os direitos da coletividade, colocando-se como denunciadores de problemas que poderiam impactar as atividades de pesca (responsabilidade), e, nessa perspectiva, propondo aos órgãos gestores e fiscalizadores uma parceria para as ações de fiscalização (responsabilização).

Em relação às oito atas das representações, em nenhuma foi explicitamente identificada discussões acerca do tema gestão pesqueira.

4.2. Gestão

A princípio, a discussão que se centrava na representatividade do conselho deliberativo, prioritariamente, em relação às atividades de pesca, expandiu-se para questões mais amplas, abrangendo o próprio exercício da cidadania a partir da participação popular e do uso dos instrumentos de gestão presentes na legislação brasileira.

A partir da análise das atas das reuniões do conselho deliberativo foram identificados assuntos extensivos às atividades de pesca, como os instrumentos de gestão que reiteradamente surgiram nas pautas do conselho. Dentre os principais temas tratados relacionados aos instrumentos de gestão da Resex, destacam-se: licenciamento ambiental, autorizações diretas, plano de manejo, conselho deliberativo, fiscalização, controle de pesquisas; e Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU).

Cabe ressaltar que os referidos instrumentos de gestão pautam-se na legislação ambiental vigente, em âmbito federal, conforme a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a Política Nacional da Reforma Agrária (especificamente a Norma de Execução nº 93 de 19/07/2010, que dispõe sobre a aprovação de modelos de Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados: Projeto de Assentamento Agroextrativista, Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Projeto de Assentamento Florestal) e do SNUC (Lei nº 9.985/2000), conforme Quadro 01.

Dos instrumentos de gestão identificados após análise das atas, foi possível apontar a frequência de ocorrência de cada um dos temas-chave, sendo: conselho deliberativo (onze), sendo os assuntos abordados - eleições, representações, responsabilidades, e em casos específicos, a formação

de comissão de análise e emissão de parecer referente à autorização direta do conselho da Resex; Licenciamento Ambiental (cinco), Autorizações Diretas (quatro), CCDRU (quatro), Plano de Manejo (dois), e outros – capacitações e pesquisas (dois). O tema-chave conselho deliberativo foi escolhido, tendo em vista 47% do total das atas avaliadas que tratavam de escolha de representantes do referido conselho, sendo este um tema recorrente. Na abordagem de Seixas & Kalikoski (2009), é enfatizado que os diferentes tipos de arranjos institucionais – nomeados de várias formas e com sutis diferenças, retratam a preocupação acerca da necessidade do envolvimento dos pescadores na tomada de decisão. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o conselho deliberativo é um importante instrumento de análise, pois compõe o arranjo institucional para a gestão. Cabe destacar que a expressão gestão compartilhada para a pesca (Kalikoski et al., 2009) difere da conceituação definida no SNUC, que se refere a contratação de uma OSCIP mediante parceria para subsidiar a gestão da unidade (Palmieri & Veríssimo, 2009). A importância desses temas-chave pode sinalizar a evolução das discussões do conselho deliberativo para questões mais abrangentes como a gestão participativa com base nos princípios de responsabilidade e responsabilização e o exercício da cidadania das representações ligadas ao conselho da Resex.

4.3. Governança

Em relação aos princípios da boa governança implícitos nos processos da Resex, constatou-se que:

Princípio (1): Legitimidade e Voz - foi assegurado pelas condições de criação e gestão da Resex, ratificando o caráter democrático exigível para UC desta natureza. A participação e envolvimento da população local representada pelos seus segmentos da sociedade se fizeram presente ao longo das reuniões ocorridas na Resex. Registra-se ainda que as referidas reuniões ocorreram em diferentes locais, atribuindo a relevância de cada comunidade para a composição da Resex. Constatou-se uma tendência a gestão colaborativa na tomada de decisões, porém não se pode comprovar se de fato ela se faz presente na execução dos programas e ações. Em nenhuma ata foi constatado discriminação de gênero, raça, cor e religião. Não se pode afirmar se há grupos da sociedade civil e meios de comunicação independentes atuando como equilíbrio ao exercício dos poderes concedidos a gestores e políticos locais, visto que não foram citados em nenhum momento nas discussões da Resex, o que não implica que não existam.

Princípio (2): Direção - foi constatado esforços para a definição do plano de manejo, contudo de forma ainda pouco expressiva, embora ainda a Resex não dispõe deste instrumento. Contudo, foi expressa em ata a preocupação com a elaboração e discussão sobre o plano de manejo, compreendendo esta como determinante para a efetividade da UC. Através das atas pode-se concluir que há a presença de lideranças representativas dos extrativistas, exercidas principalmente pela AMEX. Ressalta-se, nesse quesito, a atuação do gestor da Resex (embora tenha ocorrida mudança de gestor no período) como líder na condução das discussões registradas. Infere-se que tais discussões são muitas vezes precedidas de discussões e negociações com lideranças locais, no exercício de sua função de gestor. Em relação ao alinhamento às direções internacionais e legislação nacional, a gestão exercida por órgão federal – ICMBio – assegura esse Princípio.

Princípio (3): Execução - através da análise das atas, não é possível afirmar que há eficiência na consecução dos objetivos da Resex, uma vez que requereria a análise de demais instrumentos de gestão, inerentes à avaliação. Contudo, pode se afirmar que existe capacidade para a realização das atividades por parte do órgão gestor e conselho deliberativo, item relevante para o exercício das atividades necessárias ao mandato. Constatou-se como exigência da comunidade a necessidade de ser informada acerca das pesquisas científicas, projetos e ações em andamento na Resex, porém não foi constatado de forma sistemática, essa prestação de contas. Este Princípio envolve o monitoramento e avaliação das ações realizadas, bem como gestão de riscos. É possível que tais ações estejam contempladas no bojo do plano de manejo da Resex, em fase de elaboração, atribuindo inclusive as responsabilidades e responsabilização às partes, porém não foi identificado em registro de ata. Pode ser inferida desta análise que em função do tempo de constituição do conselho (em 2009) e demais prioridades somadas à substituição do gestor da UC, que ainda não foi possível uma sistematização para viabilizar o monitoramento e avaliação.

Princípio (4): Responsabilidade - foi percebido desde o início do conselho deliberativo, por parte do órgão gestor e do conselho deliberativo. Destaca-se que desde a primeira ata foi constatada a clareza na atribuição de responsabilidade e autoridade de agir, o que corrobora este princípio. Contudo, não foi registrada a amplitude dessa responsabilidade, o que se entende como prestação de contas à sociedade como um todo, mediante transparência no acesso às informações e

Tablea 1. Instrumentos de gestão identificados a partir da análise das atas - Resex de Canavieiras.

Table 1. Management tools identified from the analysis of the records - Resex of Canavieiras.

Política Nacional de Meio Ambiente	Política Nacional da Reforma Agrária	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Licenciamento Ambiental Autorizações Diretas Fiscalização	CCDRU	Plano de Manejo Conselho Deliberativo Controle de Pesquisas Fiscalização

mecanismos de divulgação. Em relação às lideranças, sempre presentes e atuantes em reuniões, pode ser identificado a aceitação destes e as responsabilidades assumidas na condução de atividades.

Princípio (5): Justiça - depreende-se da análise que existe equidade na gestão da UC. Nenhuma informação conduziu a negação dessa prerrogativa, ao contrário, constatou-se a valorização dos saberes tradicionais, da participação dos conselheiros e demais presentes as reuniões do conselho deliberativo. Em nenhuma ata foi descrita qualquer ação discriminatória. Outro fator relevante refere-se ao gestor enfatizar acerca do ordenamento jurídico, a fim de que os atores tenham informações sobre a legislação vigente, bem como dos deveres e direitos da Resex. Contudo, não se pode afirmar que houve um aprendizado dessas informações, ao passo que não foi identificada nenhuma forma de capacitação desses conselheiros, o que pode ser um indicativo importante para um processo de avaliação futura. Em relação a equidade na gestão da UC, depreende-se que todos os temas e problemas foram tratados de forma transparente.

CONCLUSÕES

Do ponto de vista da representatividade do conselho deliberativo para atividades ligadas a pesca é possível inferir que embora a participação dos atores ocorra, com uma atuação responsável e que, na medida do possível, buscase a responsabilização dos atores, não há registros de que esta participação seja eficaz. Devido ao fato de não haver resultados registrados das sugestões, recomendações e determinações mencionadas nas atas - como, por exemplo, se houve aumento de fiscalização por parte dos agentes públicos ou se a fiscalização conjunta (Marinha, ICMBio, IBAMA e comunidades) foi implementada -, não há como verificar ou mensurar os resultados obtidos a partir dessa sugestões, recomendações e demais decisões tomadas no âmbito do conselho. Este é o *gap* encontrado nesta pesquisa e que requereria uma pesquisa de campo para realizar as constatações necessárias à efetividade da gestão.

Concernente aos instrumentos de gestão observa-se que estão sendo buscados e, na medida do possível, utilizados pelos atores das comunidades, a exemplo, acompanhamento de licenciamentos ambientais e autorizações diretas. Entretanto, torna-se difícil mensurar os resultados obtidos pela implementação destes instrumentos, uma vez que não há registros desses históricos em ata e em nenhuma forma de documentação.

Ressalta-se que processo de implementação do conselho deliberativo, dos instrumentos de gestão e da própria Resex são relativamente recentes e que esta modalidade de UC possui particularidades, quer seja pelo seu histórico, quer seja pela coletividade. Ainda não há regularidade nas reuniões do conselho e não existem registros documentais dos resultados das decisões tomadas no âmbito do conselho e socializadas aos respectivos conselheiros. Entretanto, observa-se uma significativa evolução nas discussões, que tem se refletido no nível de responsabilidade dos atores e na responsabilização do demais agentes públicos envolvidos no processo de gestão desta UC. Ressalta-se ainda baixa frequência do poder público local em reuniões.

Em relação aos princípios da boa governança, percebe-se a predominância da Legitimidade e Voz e da Direção, em relação à Execução, Responsabilidade e Justiça, o que pode ser decorrente do grau de amadurecimento e envolvimento dos atores sociais ao processo de uma governança participativa. Importante destacar que a análise desses princípios podem contribuir para a resolução de problemas e desafios, com a identificação de pontos fracos em regimes de governança para fins de melhorias, o que justificaria novos estudos nessa Resex.

Por fim, ressalta-se que pesquisas dessa natureza podem revelar os níveis de envolvimento dos atores sociais na gestão de AP, bem como, os princípios de governança presentes. Outro aspecto a ser destacado é a importância das discussões no âmbito do conselho deliberativo de AP revelando que a riqueza dessas discussões pode ir além da simples gestão pesqueira apenas para uso de tais recursos por essas comunidades, e sim, para a gestão ambiental dos recursos naturais da UC como um todo.

AGRADECIMENTOS

Registramos nossos agradecimentos aos representantes e as comunidades da Reserva Extrativista de Canavieiras pelo acolhimento e oportunidade, à Universidade Estadual de Santa Cruz e ao Grupo de Pesquisa CAPES/Ciências do Mar, por oportunizar parcerias e convênios para implementação de projetos nesta UC.

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, P.C.B.; Moreau, A.M.S.S.; Fontes, E.O. (2011a) – Histórico de criação da Reserva Extrativista Marinha de Canavieiras (BA): posicionamentos antagônicos e gestão de território. *Anais do VIII Encontro Baiano de Geografia / X Semana de Geografia da UESB* (ISSN: 2179-4774), 14p., Vitória da Conquista, Bahia, Brasil. Disponível em <http://www.uesb.br/eventos/ebg/anais/4e.pdf>
- Aguiar, P.C.B.; Moreau, A.M.S.S.; Fontes, E.O. (2011b) - Impactos na dinâmica ambiental do município de Canavieiras (BA) tendo a Resex como fator de influência. *Revista GEOMAE - Geografia, Meio Ambiente e Ensino* (ISSN: 2178-3306), 2(1):61-78, Campo Mourão, Paraná, Brasil. Disponível em http://www.fecilcam.br/revista/index.php/geomae/article/viewFile/27/pdf_18
- Allegretti, M.H. (2002) - *A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*. 827p., Tese de Doutorado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. *Não publicado*.
- Antunes, P. B. (2010) - *Direito ambiental*. 960p., Editora Lúmen Juris, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ISBN: 978-85-375-0616-5.
- Benjamin, A.H. (2001) - Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: A.H. Benjamin (coord.), *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. pp.276-316, Forense Universitária, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ISBN: 8521802870
- Borrini-Feyerabend, G. (2004) - Governance of Protected Areas, Participation and Equity. In.: Secretariat of the

- Convention on Biological Diversity. *Biodiversity issues for consideration in the planning, establishment and management of protected area sites and networks*. (ISBN: 92-807-2414-2), Technical Series 15 (i-vii):100-105, Montreal, Quebec, Canadá. Disponível em <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-15.pdf>
- Brondizio, E.S.; Ostrom, E.; Young, O.R. (2009) – Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital. *Annual Review of Environment and Resources*, 34:253-78. doi: 10.1146/annurev.environ.020708.100707
- Burda, C. L.; Polette, M.; Schiavetti, A. (2007) – Análise da Cadeia Causal para a Criação de Unidade de Conservação: Reserva Extrativista Marinha de Itacaré (BA) – Brasil. *Revista de Gestão Costeira Integrada* (ISSN: 1646-8872), 7 (1):57-67. Disponível em http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci7_7_Burdaetal.pdf
- Cantuária, E.R.; Ribeiro, A.C. (2012) - Atores na Governança da APA do Rio Curiaú: relações nem tanto harmoniosas. *Anais do VI Encontro da Anppas*, 9p., Belém, PA, Brasil. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT3-901-689-20120711072713.pdf>
- Chamy, P. (2002) - Reservas Extrativistas Marinhas: um estudo sobre posse tradicional e sustentabilidade. *Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, 11p., Indaiatuba, SP, Brasil. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/conhecimento_local/Paula%20Chamy.pdf
- Cudney-Bueno, R.; Bourillón, L.; Sáenz-Arroyo, A.; Torre-Cosío, J.; Turk-Boyer, P.; Shaw, W.W. (2009) – Governance and effects of marine reserves in the Gulf of California, Mexico. *Ocean & Coastal Management*, 52 (3-4):207–218. doi:10.1016/j.ocecoaman.2008.12.005
- Cunha, C.C.; Loureiro, C.F.B. (2009) - Reservas Extrativistas: Limites e contradições de uma territorialidade Seringueira. *Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária*, 25p., São Paulo, SP, Brasil. Disponível em http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Cunha_CC.pdf
- Cunha, C.C.; Loureiro, C.F.B. (2012) - Estado educador: uma nova pedagogia da hegemonia nas reservas extrativistas. *Revista katálysis*, 15 (1):52-61. doi: 10.1590/S1414-49802012000100005
- Dearden, P.; Bennett, M.; Johnston, J. (2005) - Trends in Global Protected Area Governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36 (1):89–100. doi: 10.1007/s00267-004-0131-9
- DOU (1967) – Decreto-Lei nº271, de 28 de fevereiro de 1967 - *Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências*. Diário Oficial da União – 28/02/1967, p.2460. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm
- DOU (1988) - Lei nº7.661, de 16 de maio de 1988 – *Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências*. Diário Oficial da União – 18/05/1988, p.8633. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm
- DOU (1990) – Decreto nº98.897, de 30 de janeiro de 1990 - *Dispõe sobre as Reservas Extrativistas e dá outras providências*. Diário Oficial da União – 31/01/1990 – 002122 2. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98897.htm
- DOU (2000) - Decreto nº4.340, de 22 de agosto de 2002 – Regulamenta artigos da Lei nº9.985 de 18 de julho de 2000. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências*. Diário Oficial da União – 23/08/2002, p.9. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm
- DOU (2000a) - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. *Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/07/2000, p.1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm
- DOU (2006) - Decreto nº5.758, de 13 de abril de 2006 - *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Diário Oficial da União – 17/4/2006, p.1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm
- DOU (2007) – Instrução Normativa nº02, de 18 de setembro de 2007. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - *Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Diário Oficial da União nº182 – 20/09/2007 - Seção I, 102-104p. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022007.pdf>
- Duffy, R. (2006) - The potential and pitfalls of global environmental governance: The politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa. *Political Geography*, 25(1):89-112. doi: 10.1016/j.polgeo.2005.08.001
- Fadigas, A.B.M.; Garcia, L.G. (2010) - Uma análise do processo participativo para a conservação do ambiente na criação da Reserva Extrativista Acaú-Goiana. *Sociedade & Natureza*, 22 (3):561-576. Uberlândia, MG, Brasil. doi: 10.1590/S1982-45132010000300012
- Ferreira, L.S. (2002) - *Políticas educacionais e desenvolvimento: a experiência da Reserva Extrativista Marinha do Souré, Pará*. 105p., Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. *Não Publicado*.
- Figueiredo Filho, J.B.; Soares, N.L. (2010) - Reservas Extrativistas Marinhas e o II Plano Nacional de Reforma Agrária viram trampolins político no litoral do Pará. *Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos* (ISBN: 978-85-99907-02-3), 7p., Porto Alegre, RS, Brasil. Disponível em <http://www.agb.org.br/xvieng/anais/edp.php>
- Floeter, S.R.; Ferreira, C.E.L.; Gasparini, J.L. (2007) – Os efeitos da Pesca e da Proteção através de UC's Marinhas: Três Estudos de caso e Implicações para os Grupos Funcionais de Peixes Recifais no Brasil. In.: Prates, A.P.; Blanc, D. (org.), *Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira*, pp.193-209, Ministério de Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Floresta, Brasília, DF, Brasil. ISBN: 978-85-7738-077-0

- Disponível em http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/livro_areas_aquat.pdf
- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003) - *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Prepared for The Fifth World Parks Congress, Durban, South Africa. 50p., Institute On Governance, Ottawa, Ontário, Canadá. Disponível em http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf
- Hirschnitz-Garbers, M.; Stoll-Kleemann, S. (2011) - Opportunities and barriers in the implementation of protected area management: a qualitative meta-analysis of case studies from European protected areas. *The Geographical Journal*, 177(4):321-334. doi: 10.1111/j.1475-4959.2010.00391.x
- ICMBio (2012) - *Relatório de Gestão do exercício de 2011*. 203p., Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, Brasil. In: http://www.icmbio.gov.br/acesoainformacao/images/stories/relatorios/rel_gestao_2011.pdf
- Ivanova, M.; Gordon, D.; Roy, J. (2007) - Towards Institutional Symbiosis: Business and the United Nations in Environmental Governance. *Review of European Community and International Environmental Law: RECIEL*, 16(2):123-134. doi: 10.1111/j.1467-9388.2007.00558.x
- Jacobi, P.R. (2003) - Espaços Públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, 18(1-2):315-338. doi: 10.1590/S0102-69922003000100015
- Jacobi, P. R. (2005) - Governança institucional de problemas ambientais. *Política & Sociedade* (ISSNe 2175-7984), 4(7):119-137, Florianópolis, SC, Brasil. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1969>
- Kapaciauskaite, I. (2011) - Environmental governance in the Baltic Sea Region and the role of non-governmental actors. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14:90-100. doi:10.1016/j.sbspro.2011.03.027
- Klůváňková-Oravská, T.; Chobotová, V.; Banaszak, I.; Slavikova, L.; Trifunovova, S. (2009) - From Government to Governance for Biodiversity: The Perspective of Central and Eastern European Transition Countries. *Environmental Policy and Governance*, 19(3):186-196. doi: 10.1002/eet.508
- Kothari, A. (2008) - Diversifying Protected Area Governance: Ecological, Social and Economic Benefits. In: *Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Protected Areas in Today's World: Their Values and Benefits for the Welfare of the Planet*. (ISBN: 92-9225-082-5), Technical Series 36(i-vii):57-66, Montreal, Quebec, Canadá. Disponível em <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-36-en.pdf>
- Lemos, M.C.; Agrawal, A. (2006) - Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31:297-325. doi: 10.1146/annurev.energy.31.042605.135621
- Loureiro, C.F.B.; Cunha, C.C. (2008) - Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2):237-253. doi: 10.1590/S1414-753X2008000200003
- Medeiros, R. (2006) - Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 9(1):41-64. Campinas, SP, Brasil. doi: 10.1590/S1414-753X2006000100003.
- Medeiros, R.; Young, C.E.F.; Pavese, H. B.; Araújo, F. F. S. (2011) - *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo*. 44p., UNEP-WCMC - United Nations Environment Programme - World Conservation Monitoring Centre, Brasília, DF, Brasil. Disponível em http://www.pnuma.org.br/admin/publicacoes/texto/UCsBrasil_MMA_WCMC.pdf
- MMA (2006) - *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)*. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. 44p., MMA-Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Brasília, DF, Brasil. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/decreto_5758_2006_pnap_240.pdf
- MMA (2010) - *Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil*. 148p., MMA-Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros, Brasília, DF, Brasil. ISBN: 978-85-7738-142-5. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_publicacao/205_publicacao27072011042233.pdf
- Newig, J.; Fritsch, O. (2009) - Environmental Governance: Participatory, Multi-Level - and Effective? *Environmental Policy and Governance*, 19:197-214. doi: 10.1002/eet.509
- Oliveira, A.M.S. (2012) - *Subsídios à Gestão da Reserva Extrativista Marinha de Soure-Marajó-Pará: uma análise dos problemas e conflitos socioambientais*. 126p., Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. *Não Publicado*.
- Palmieri, R.; Veríssimo, A. (2009) - *Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento*. Imaflo: Piracicaba, São Paulo, SP; Imazon: Belém, PA, Brasil, 95p., ISBN: 978-85-98081-31-1. Disponível em <http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/conselhos-de-unidades-de-conservacao-guia-sobre>
- Perreira, P.F.; Scardua, R.P. (2008) - Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, 11(1):81-97, Campinas, SP, Brasil. doi: 10.1590/S1414-753X2008000100007
- Polette, M.; Silva, L.P. (2003) - GESAMP, ICAM e PNGC - Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado. *Ciência e Cultura* (ISSN: 0009-6725), 55(4):27-31, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Campinas, SP, Brasil. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v55n4/a17v55n4.pdf>
- Rauschmayer, F.; Berghöfer, A.; Omann, I.; Zikos, D. (2009) - Examining Processes or/and Outcomes? Evaluation Concepts in European Governance of Natural Resources. *Environmental Policy and Governance*, 19(3):159-173. doi: 10.1002/eet.506
- SCDB (2010) - *Panorama da Biodiversidade Global 3*. Leite, E.J.(trad.), 94 p., SCDB-Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, DF,

- Brasil. ISBN: 978-85-7738-118-0 Disponível em www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-pt.pdf
- Schenini, P.C.; Costa, A.M.; Casarin, V.W. (2004) - Unidades de Conservação: Aspectos Históricos e sua Evolução. *Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*, 7p., Florianópolis, SC, Brasil. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/PedroCarlosS.pdf>
- Seixas, C.S.; Kalikoski, D.C. (2009) - Gestão participativa da pesca no Brasil: levantamento das iniciativas e documentação dos processos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente* (ISSN: 1518-952X), 20:119-139, Paraná, Brasil. <http://repositorio.furg.br:8080/jspui/bitstream/1/1359/1/Gest%20participativa%20da%20pesca%20no%20Brasil%20proposta%20projeto%20e%20documenta%20de%20processos.pdf>
- Seixas, C.S.; Kalikoski, D.C.; Almudi, T.; Batista, V.S.; Costa, A.L.; Diogo, H.L.; Ferreira, B.P.; Futemma, C.R.T.; Moura, R.L.; Ruffino, M.L.; Salles, R.; Thé, A.P.G. (2011) - Gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil: elementos para um programa nacional. *Ambiente & Sociedade*, 14(1):23-44, Campinas, SP, Brasil. doi: 10.1590/S1414-753X2011000100003.
- Silva, P.P. (2007) - Da Propriedade Coletiva ao Co-Gerenciamento: Lições da Primeira Reserva Extrativista Marinha Brasileira. In: Prates, A.P.; Blanc, D. (org.), *Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira*, pp.159-177, Brasília: MMA/SBF. ISBN: 978-85-7738-077-0. Disponível em http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/livro_areas_aquat.pdf
- Soares, M.O.; Paiva, C.C.; Freitas, J.E.P.; Lotufo, T.M.C. (2011). Gestão de unidades de conservação marinhas: o caso do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio, NE – Brasil. *Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 11 (2):257-268. doi: 10.5894/rgci261
- SOS Mata Atlântica. (2012) - *SOS Mata Atlântica e INPE divulgam dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, no período de 2010 a 2011*. São Paulo, SP, Brasil. Disponível em <http://www.sosma.org.br/5697/sos-mata-atlantica-e-inpe-divulgam-dados-do-atlas-dos-remanescentes-florestais-da-mata-atlantica-no-periodo-de-2010-a-2011/>
- Souza, B.B.G. (2011) - Levantamento participativo de bens e serviços ambientais para estudos de valoração em reservas extrativistas em áreas de manguezais. *Anais do IX Encontro Nacional da Ecoeco*, 19p., Brasília, DF, Brasil. Disponível em http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT1-240-107-20110616160313.pdf
- Tabarelli, M.; Pinto, L.P.; Silva, J.M.C.; Hirota, M.M.; Bedê, L.C. (2005) - *Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade na Mata Atlântica brasileira*. Megadiversidade, 1(1):132-138, Conservação Internacional, Belo Horizonte, MG, Brasil, Disponível em http://www.conservacao.org/publicacoes/files/Megadiversidade_abrolhos.pdf
- Vianna, L.F.N.; Bonetti, J.; Polette, M. (2012) – Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 12(3):357-372. doi:10.5894/rgci335