



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Instituto de Biociências
Câmpus do Litoral Paulista



UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
Facultad de Filosofía y Letras
Câmpus de Cádiz

GIOVANA CIOFFI NASCIMENTO

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM ÁREAS
PROTEGIDAS: UMA PROPOSTA APLICADA ÀS ZONAS COSTEIRAS DO BRASIL E
DA ESPANHA

SÃO VICENTE – SÃO PAULO
CÁDIZ – ANDALUZIA
2026



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Instituto de Biociências
Câmpus do Litoral Paulista



UNIVERSIDAD DE CÁDIZ
Facultad de Filosofía y Letras
Câmpus de Cádiz

GIOVANA CIOFFI NASCIMENTO

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA EM ÁREAS
PROTEGIDAS: UMA PROPOSTA APLICADA ÀS ZONAS COSTEIRAS DO BRASIL E
DA ESPANHA**

Tese apresentada em regime de cotutela à Universidade
Estadual Paulista (UNESP), Instituto de
Biociências, Câmpus do Litoral Paulista, e à Universidade de Cádiz (UCA), Facultad de
Filosofía y Letras, Câmpus de Cádiz, para
obtenção do título de Doutora em
Ciências.

Área de Concentração: Biodiversidade; Gestão e Conservação do Mar

Orientador (UNESP): Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

Orientador (UCA): Prof. Dr. Javier García Sanabria

SÃO VICENTE – SÃO PAULO

CÁDIZ – ANDALUZIA

2026

333.72 Nascimento, Giovana Cioffi
C576m Monitoramento e avaliação da participação pública em áreas protegidas: uma proposta aplicada às zonas costeiras do Brasil e da Espanha / Giovana Nascimento Cioffi. - São Vicente; Cádiz, 2026.
330 p.: il.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Biociências, São Vicente, Brasil e Universidad de Cádiz (UCA), Facultad de Filosofía y Letras, Cádiz, Espanha.
Co-tutela internacional

Orientador: Davis Gruber Sansolo (UNESP)
Orientador: Javier García Sanabria (UCA)

1. Áreas protegidas. 2. Política ambiental - Participação do cidadão.
3. Avaliação. 4. Monitoramento. 5. Gerenciamento costeiro

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca da UNESP – Instituto de Biociências - Campus do Litoral Paulista

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE GIOVANA CIOFFI NASCIMENTO, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM BIODIVERSIDADE DE AMBIENTES COSTEIROS, DO INSTITUTO DE BIOCIÊNCIAS - CÂMPUS DO LITORAL PAULISTA.

Aos 13 de janeiro de 2026, às 10h, por meio de Videoconferência, realizou-se a defesa de TESE DE DOUTORADO de GIOVANA CIOFFI NASCIMENTO, intitulada **Monitoramento e Avaliação da Participação Pública em Áreas Protegidas: uma proposta aplicada às zonas costeiras do Brasil e da Espanha**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Prof. Dr. DAVIS GRUBER SANSOLO (Orientador(a) - Participação Presencial) do(a) Departamento de Ciências Biológicas e Ambientais / IB/CLP - UNESP, Prof. Dr. JAVIER GARCÍA SANABRIA (Participação Virtual) do(a) História, Geografia e Filosofia / Universidad de Cádiz , Prof. Dr. DANIEL HAUER QUEIROZ TELLES (Participação Virtual) do(a) Universidade Federal do Paraná, Prof. Dr. JUAN MANUEL BARRAGÁN MUÑOZ (Participação Virtual) do(a) Historia, Geografía y Filosofía / Universidade de Cádiz, Prof. Dr. PEDRO HENRIQUE CAMPELLO TORRES (Participação Virtual) do(a) Departamento de Ciências Biológicas e Ambientais / IB/CLP - UNESP, Após a exposição pela doutoranda e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, a discente recebeu o conceito final: Aprovada . Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelo(a) Presidente(a) da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. DAVIS GRUBER SANSOLO

Dedico esta tese de doutorado à Camomila e ao Mate,
meus companheiros e de minha família por tantos
anos, que se foram em 2023.

AGRADECIMENTOS

Construo meu agradecimento, guiando-o pelos lugares que passei ao longo dessa longa e intensa jornada chamada “fazer um doutorado”. Esta tese foi construída em muitos lugares; lugares estes que são casa de muitas pessoas amadas e, por isso, foram também a minha em momentos em que eu precisei de apoio; e o tive sem hesitação. Iniciarei essa andança pelo Brasil, meu país amado, mais precisamente por Taubaté, São Paulo. Inicio aqui porque é onde estão os alicerces mais fortes da mulher que sou. É onde vive minha família: minha mãe, Ana; minha tia, Odila; minha irmã, Isabela; meu tio, João. Estas são as pessoas que me ajudaram a construir o que há de mais profundo e original em mim, e me ajudaram a construir com segurança de ser e de sentir; segurança esta à qual eu me agarrei a cada revés e, também, a cada conquista nesta jornada. Parto então para a cidade de São Paulo, cidade onde eu tenho meu lar, que hoje se materializa em uma casinha amarela na rua mais alta do bairro Butantã, mas que, na verdade, está no meu companheiro, Everton, que tem em si de forma tão orgânica o companheirismo e, por isso, não falha nunca em me acolher e ajudar, com uma escuta atenta e pacificadora, um almoço espetacular em uma quarta-feira qualquer e, obviamente, gráficos, formatação, mapas, e tudo mais que for necessário e caiba no seu interminável leque de habilidades. Este lar em São Paulo é também os meus amigos, que são minha rede de apoio e com quem eu compartilho cotidianamente das coisas mais relevantes da vida até as mais irrelevantes. Movendo-me agora rumo ao litoral, chego em São Vicente para agradecer ao meu orientador, Davis, e aos integrantes do Laboratório de Planejamento Ambiental e Gerenciamento Costeiro da UNESP, especialmente a Laura, Larissa e Juanita, que me ajudaram em algum momento deste trabalho. Aproveito para agradecer à Fabiana e à Prof.^a Ana Júlia, que não mediram esforços para me auxiliar na prorrogação do prazo de entrega da tese, possibilitando o cumprimento dos requisitos da cotutela. Subo, então, pelo litoral, chegando ao Litoral Norte, onde deixo os meus agradecimentos à equipe da APAMLN e aos membros do conselho gestor, por acreditarem no potencial do meu trabalho e aceitarem contribuir com ele. Atravesso agora um oceano para aterrizar na Espanha, em Cádiz precisamente, cidade que tem meu coração. Aqui, eu agradeço a todas as pessoas queridas que me acolheram, no melhor estilo e receptividade gaditana, e que me ajudaram de alguma forma a lidar com as ansiedades e os esgotamentos de passar por um processo tão profundo, como é escrever uma tese, longe de casa. Pessoas que são ou passaram, em algum momento, pelo Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Litoral: ao Javi, meu orientador, à Bea, Maria Maestro, Deysi, Cláudia, Maria de Andrés, Camila, Barragán, Javi Onetti e Gema. Dali, parto para o Mediterrâneo, ao encontro de mais uma parte da minha família em Catânia (Sicília). Agradeço à minha tia Tereza, ao meu tio Franco, e ao meu primo

Marco, por me acolherem tão amorosamente em sua casa, a qual eu senti que era minha no exato momento em que cheguei (e, claro, por me agraciarem por dois meses com a culinária siciliana, rs). Volto, então, à minha casa, em São Paulo, para agradecer também à jovem Giovana que iniciou essa trajetória com ânimo diante do que viria; ela já sabia que seria a jornada mais abundante (de experiências, desafios e convites ao amadurecimento) já vivida até então, e à Giovana de hoje, que amadureceu junto com este trabalho ao longo destes cinco anos, e hoje enxerga, enquanto mulher e pesquisadora, sua potência e capacidade de se entregar ao que se propõe. Por último, deixo os meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa.

LISTA DE SIGLAS

AARCCA - Associação dos Amigos e Remadores da Canoa Caiçara
ABPTP - Associação dos Barqueiros e Pescadores Tradicionais da Picinguaba
ACIA - Associação Cunhambebe da Ilha Anchieta
AIPBM - Área de Interesse de Pesca de Baixa Mobilidade
AMA - Associação dos Moradores da Almada
AMESP - Associação dos Maricultores do Estado de São Paulo
AMP - Área Marinha Protegida
ANUBA - Associação de Empresas Náuticas de Ubatuba
APA - Área de Proteção Ambiental
APAMLN - Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte
APCM - Área Protegida Costeira-Marinha
APPS - Associação Paulista de Pesca Submarina
AP - Área Protegida
ARGO – Instituto Argonauta para a Conservação Costeira e Marinha
ASCAM – Associação de Surf, Cultura e Ambiente de Camburi
ASSONA – Associação Náutica do Estado de São Paulo
CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CBH LN – Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Norte
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CDSS – Companhia Docas de São Sebastião
CEA – Confederação de Empresários da Andaluzia
CEBIMAR – Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo
CEE – Colaboração para Revisões de Evidências em Conservação e Gestão Ambiental
CEPA – Comunicação, Educação e Participação Ambiental
CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CFB – Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade
CG – Conselho Gestor
CFIOT – *Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio*
CPLA – Coordenadoria de Planejamento Ambiental
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
CSIC – Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CT – Câmara Técnica/Temática

CTBio – Câmara Técnica de Biodiversidade
CTr – Comissões de Trabalho
DPMT – Domínio Público Marítimo-Terrestre
EEAA – Ecologistas en Acción
EIA-RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
ENP – Espaço Natural Protegido
FCT – Fórum de Comunidades Tradicionais
FF – Fundação Florestal
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GERCO – Grupo Setorial do Litoral Norte de São Paulo
GT – Grupo de Trabalho
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICC – Instituto de Conservação Costeira
ICO – Instituto de Cultura Oceânica
IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
IN – Instruções Normativas
IOUSP – Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo
IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza
JR – *junta rectora*
M&A – Monitoramento e Avaliação
MAPEC – Associação dos Pescadores e Maricultores da Praia da Cocanha
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
MPSP – Ministério Público de São Paulo
MITECO – *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
PCTs – Povos e Comunidades Tradicionais
PEA – Projeto de Educação Ambiental
PEGC – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PEM – Planejamento Espacial Marinho
PEMTP – Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente
PGOU – *Plan General de Ordenación Urbana*

PNBC – Parque Natural da Bahía de Cádiz
PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PORN – Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais
PRUG – Plano Reitor de Uso e Gestão
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
RBS – Revisão Bibliográfica Sistemática
RESEX – Reserva Extrativista (Unidade de Conservação)
SAA – Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEAP – Secretaria de Aquicultura e Pesca da Presidência da República
SEMIL – Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística
SIGAP – Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo
SIS-MAPP – Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública
SMA – Secretaria do Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC – Unidade de Conservação
UCA – Universidad de Cádiz
USP – Universidade de São Paulo
VIVA – Instituto Verde e Azul
ZEC – *Zonas de Especial Conservación* (Rede Natura 2000)
ZEEC – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro
ZEPA – *Zonas de Especial Protección para las Aves* (Rede Natura 2000)
ZPGBio – Zona de Proteção da Geobiodiversidade
ZPE – Zona sob Proteção Especial
ZUBE – Zona para Usos de Baixa Escala
ZUEx – Zona de Uso Extensivo
ZUI – Zona de Uso Intensivo

RESUMO

Áreas protegidas (APs) e participação pública são destacadas nos marcos globais como instrumentos centrais para a conservação dos ecossistemas e a gestão de usos e atividades, bem como como meios fundamentais para a promoção da legitimidade desses instrumentos, respectivamente. As APs configuram-se, ainda, como mecanismos de mediação de conflitos, ao mesmo tempo em que constituem potenciais fontes de tensão, uma vez que confrontam distintas formas de apropriação territorial com novas delimitações espaciais, controles sobre usos já estabelecidos e estruturas de gestão e regramentos. É nesse ponto que se evidencia a dependência estrutural das APs em relação aos processos participativos como condição para viabilizar sua atuação no território. A participação pública em APs é também sobre ampliar o acesso dos atores sociais, sobretudo de grupos sociais historicamente vulnerabilizados, à governança ambiental, onde se decidem sobre temas que incidem diretamente sobre eles. Contudo, persistem lacunas significativas na implementação de processos participativos em APs, como a sub-representação de atores sociais, a falta de compartilhamento do poder decisório e a baixa efetividade desses processos. Diante desse cenário, este trabalho apresenta uma contribuição estratégica por meio da proposição de um Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) da Participação Pública em Áreas Protegidas (SIS-MAPP), concebido para viabilizar o monitoramento e a avaliação da participação pública, fortalecendo o exercício desse direito e seu potencial para promover o uso sustentável dos recursos naturais. O SIS-MAPP é estruturado a partir de cinco critérios analíticos: representatividade, planejamento, transparência, influência e efetividade. Este estudo objetiva também, a partir do recorte às zonas costeiras, analisar a participação pública na Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), em São Paulo (Brasil) e no Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC), na Andaluzia (Espanha) por meio da aplicação do SIS-MAPP. Os resultados indicam que o SIS-MAPP constitui uma ferramenta consistente para a análise detalhada da qualidade e dos resultados dos processos participativos em APs, contribuindo para o preenchimento de lacunas nos métodos de M&A existentes. Os resultados demonstram também que, na APAMLN, a participação pública apresenta elevada qualidade, associada, sobretudo, à disposição da equipe gestora em promover processos participativos e ao alto grau de ativismo dos atores sociais envolvidos. Em contraste, no PNBC foi identificado um cenário de qualidade criticamente baixa, caracterizado, entre outros aspectos, pela elevada resistência do poder público em compartilhar decisões e pelo reduzido engajamento dos atores sociais, em grande medida relacionado à perda de credibilidade e de confiança no próprio processo participativo.

Palavras-chave: Participação; Áreas Protegidas; Monitoramento e Avaliação; Gestão Costeira.

RESUMEN

Las áreas protegidas (APs) y la participación pública son destacadas en los marcos globales como instrumentos centrales para la conservación de los ecosistemas y la gestión de usos y actividades, así como como medios fundamentales para la promoción de la legitimidad de dichos instrumentos, respectivamente. Las APS son, además, herramientas de gestión de conflictos, al mismo tiempo que fuentes de tensión, en la medida en que confrontan formas de apropiación territorial mediante nuevas delimitaciones espaciales, controles sobre usos y la introducción de estructuras de gestión y marcos normativos. Es en este punto donde se evidencia la dependencia estructural de las AP respecto de los procesos participativos como condición para permitir su actuación en el territorio. La participación pública en las AP se relaciona también con la ampliación del acceso de los actores sociales, sobre todo de grupos vulnerabilizados, a la gobernanza ambiental, en la que se toman decisiones que inciden directamente sobre ellos. No obstante, persisten retos significativos en la implementación de los procesos participativos en APs, tales como la subrepresentación de actores sociales, la ausencia de reparto del poder decisorio y la baja efectividad de dichos procesos. Ante este escenario, el presente trabajo aporta una contribución estratégica mediante la propuesta de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Participación Pública en Áreas Protegidas (SIS-MAPP), concebido para permitir el seguimiento de la participación pública. El SIS-MAPP se estructura a partir de cinco criterios analíticos: representatividad, planificación, transparencia, influencia y efectividad. Asimismo, a partir del enfoque en las zonas costeras, este estudio evalúa la participación pública en la Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), en São Paulo (Brasil), y en el Parque Natural de la Bahía de Cádiz (PNBC), en Andalucía (España), mediante la aplicación del SIS-MAPP. Los resultados indican que el SIS-MAPP constituye una herramienta consistente para el análisis de la calidad y de los resultados de los procesos participativos en AP, contribuyendo a rellenar lagunas en los métodos de seguimiento y evaluación existentes. Los resultados muestran, además, que en la APAMLN la participación pública presenta una elevada calidad, asociada principalmente a la disposición de los funcionarios públicos para promover el proceso participativo y al alto grado de activismo de los actores sociales implicados. En contraste, en el PNBC se identificó un escenario de calidad críticamente baja, caracterizado, entre otros aspectos, por la elevada resistencia de la administración pública a compartir la toma de decisiones y por el reducido nivel de implicación de los actores sociales, en gran medida relacionado con la pérdida de credibilidad y confianza en el propio proceso participativo.

Palabras clave: Participación; Áreas Protegidas; Monitoreo y Evaluación; Gestión Costera.

ABSTRACT

Protected Areas (PAs) and public participation are highlighted in global *framework* as central instruments for ecosystem conservation and the management of uses and activities, as well as fundamental means for promoting the legitimacy of these instruments, respectively. PAs are also mechanisms for conflict mediation, while simultaneously being potential sources of tension, as they confront different forms of territorial appropriation through new spatial delimitations, controls over previously established uses, and the introduction of management structures and regulations. It is at this point that the structural dependence of PAs on participatory processes becomes evident, as a condition for enabling their functioning within the territory. Public participation in PAs is also about expanding access for social groups, particularly historically marginalized ones, to environmental governance, where decisions are made that directly affect them. However, significant gaps persist in the implementation of participatory processes in PAs, such as the underrepresentation of social actors, the lack of decision-making power sharing, and the low effectiveness of these processes. In this context, this study offers a strategic contribution through the proposition of a Monitoring and Evaluation (M&E) of Public Participation in Protected Areas System (SIS-MAPP), designed to enable the monitoring and evaluation of public participation. The SIS-MAPP is structured around five analytical criteria: representativeness, planning, transparency, influence, and effectiveness. Furthermore, from the perspective of coastal zones, this study aims to assess public participation in the Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), in São Paulo (Brazil), and in the Parque Natural de la Bahía de Cádiz (PNBC), in Andalusia (Spain), through the application of SIS-MAPP. The results show that the SIS-MAPP is a consistent tool for the detailed analysis of the quality and outcomes of participatory processes in PAs, contributing to filling gaps in existing M&E methods. The findings also demonstrate that in APAMLN, public participation exhibits high quality, primarily due to the willingness of the managing team to promote participatory processes and the high level of activism among the involved social actors. In contrast, in the PNBC, a critically low-quality scenario was identified, characterized by, among other aspects, the high resistance of the public authorities to share decision-making and the low engagement of social actors, largely due to the loss of credibility and trust in the participatory process itself.

Key words: Participation; Protected Areas; Monitoring and Evaluation; Coastal Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Conceitos centrais para esta tese.....	33
Figura 2 - <i>Framework</i> conceitual sobre áreas marinhas protegidas enquanto um problema relacional.	50
Figura 3 - Paralelo entre o ciclo de gestão de áreas protegidas e o M&A da participação pública.	53
Figura 4 - Etapas para a implementação do monitoramento e avaliação	55
Figura 5 - Categorias de unidades de conservação definidas pelo SNUC.....	59
Figura 6 - Mapa de localização e sobreposição de usos na APAMLN. O polígono rosa à direita representa o Setor Cunhambebe; o polígono central, o Setor Maembipe; e o à esquerda, o Setor Ypautiba. Para melhor visualização do mapa, acesse: https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Repositorio/511/Documentos/APAM_LN/LN_4_2_015_Conflitos_de_Uso_2R.pdf . Último acesso em: 16 de outubro de 2025.	64
Figura 7 - Principais etapas de elaboração do plano de manejo e a participação pública no processo.	66
Figura 8 - Limites do domínio público marítimo-terrestre (DPMT) e domínio privado).	68
Figura 9 - Mapa de localização e usos do solo no Parque Natural da Bahía de Cádiz.....	73
Figura 10 - Fotos da Salina San Vicente, salina artesanal localizada em San Fernando.....	75
Figura 11 - Etapas seguidas para a construção do SIS-MAPP.....	78
Figura 12 - Etapas da Revisão Bibliográfica Sistemática e sua aplicação neste trabalho.	83
Figura 14 - Exemplo de como foi feita a codificação dos excertos durante a análise das atas do conselho gestor e da <i>junta rectora</i> . Trecho retirado da Ajuda Memória 54 ^a do CG APAMLN.	97
Figura 15 - Importância e influência dos atores sobre processos de planejamento e gestão pública.	102
Figura 16 - Mapa da distribuição geográfica dos estudos de caso abordados nos trabalhos levantados na RBS.....	110
Figura 17 - Ciclo de aplicação do SIS-MAPP.....	139
Figura 18 - Diagrama da estrutura de governança do conselho gestor da APAMLN em 2024, contendo CT, GTs, e seus respectivos objetivos	157
Figura 19 - Distribuição e predominância dos discursos no CG da APAMLN. O tamanho dos quadrantes representa a quantidade de referências codificadas: quanto maior o retângulo, maior o número de ocorrências.....	176

Figura 20 - Distribuição por tema e deferimento ou indeferimento das propostas realizadas durante o processo de zoneamento da APAMLN no âmbito da elaboração do plano de manejo. A sigla PP refere-se a pequeno porte. O tamanho dos retângulos representa a quantidade ...	181
Figura 21 - Mapa do zoneamento da APAMLN. Os polígonos em amarelo correspondem à ZUBE, os em laranja à ZUEx, os em verde à ZPE e os em azul à ZPGBio. A ZUI não está representada no mapa.	197
Figura 22 - Diagrama da estrutura de governança da <i>junta rectora</i> do PNBC prevista na Resolução de 15 de dezembro de 2000, contendo CTr e seus respectivos objetivos.	210
Figura 23 - Distribuição e predominância dos discursos na JR do PNBC. O tamanho dos retângulos representa a quantidade de referências codificadas: quanto maior o retângulo, maior o número de ocorrências.	224
Figura 24 - Proporção de associações, organizações, empresas e instituições ligadas à pesca e maricultura artesanal e comunidades tradicionais, turismo e interesses difusos representados no conselho gestor da APAMLN, em relação ao total existente (que se relaciona com a APAMLN) identificado no Plano de Manejo (São Paulo, 2022). Vs = versus. Para melhor visualização, aumente o zoom.	247
Figura 25 - Número de reuniões em que cada tema foi pautado na JR do PNBC no período de 2003 a 2021.	260
Figura 26 - Posição dos estudos de caso na escada de participação cidadã de Arnstein (1969).	262
Figura 27 - Mapa de comparação entre as zonas do ZEEC-LN e da APAMLN referente ao nível de restritividade	269
Figura 28 - Mapa de localização do Parque Natural Bahía de Cádiz e da Zona de Especial Conservación Fondos Marinos, e sobreposições com as zonas de águas costeiras e entremarés.	279
Figura 29 - Organização dos critérios do SIS-MAPP e suas correlações.	295
Figura 30 - Marcos de desenvolvimento da participação pública a partir da pontuação do SIS-MAPP.	296

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais problemas identificados na participação pública desenvolvida no Brasil e na Espanha.....	28
Quadro 2 - Tipos de governança em áreas protegidas e suas características principais.....	42
Quadro 3 - Alguns conceitos de participação pública ou variáveis propostos na literatura científica.	45
Quadro 4 - Aumento da área urbanizada entre 1985 e 2021 nos municípios do Litoral Norte de São Paulo.	62
Quadro 5 - Riqueza gerada pelos setores agropecuária, indústria e serviços em 2013.	63
Quadro 6 - Principais sobreposições de uso e conflitos entre atores sociais na APAMLN indicados no plano de manejo. As páginas referem-se ao documento do plano de manejo da APAMLN	64
Quadro 7 - Classificação dos Espaços Naturais Protegidos estabelecida pela Lei no 42/2007.	69
Quadro 8 - Evolução da superfície ocupada por usos e atividades econômicas na Bahía de Cádiz.	72
Quadro 9 - Principais pressões (P) e ameaças (A) ao Parque Natural Bahía de Cádiz.	77
Quadro 10 - Conjunto de termos e combinações empregados na RBS nos idiomas inglês, português e espanhol.	84
Quadro 11 - Lista de atores sociais da APAMLN entrevistados neste trabalho, categorizados por segmento, instituição ou organização de origem, missão ou função, e código de identificação. O traço na coluna “missão/função” indica que não foi encontrada uma descrição oficial ou não se aplica.	89
Quadro 12 - Lista de atores sociais do PNBC entrevistados neste trabalho, categorizados por segmento, instituição ou organização de origem, missão ou função, e código de identificação. O traço na coluna “missão/função” indica que não foi encontrada uma descrição oficial ou não se aplica.	90
Quadro 13 - Lista de documentos analisados neste trabalho	93
Quadro 14 - Temas de análise empregados na análise temática das atas do conselho gestor e da <i>junta rectora</i>	95
Quadro 15 - Elementos que compõem os métodos para análise da efetividade da área protegida. Elementos em amarelo indicam onde cada método enquadra a avaliação da participação....	113
Quadro 16 - Escopos predominantes nos estudos focados especificamente na análise da participação em área protegida.	117

Quadro 17 - Tipos de métrica para avaliação de indicadores e variáveis identificados nos trabalhos revisados.	124
Quadro 18 - Matriz com a composição detalhada do SIS-MAPP, contendo critérios, indicadores, métrica de avaliação, e tipo (linha de base ou monitoramento) em que se enquadram cada indicador. Os indicadores em verde são considerados prioritários para serem monitorados e avaliados. Para melhor visualização da matriz, aumente o zoom do documento.	127
Quadro 19 - Descrição dos indicadores do SIS-MAPP.....	131
Quadro 20 - Interpretação do SIS-MAPP a partir da pontuação final de cada critério.	135
Quadro 21 - Cenário e pontuação de cada estudo de caso por critério.....	140
Quadro 22 - Descrição dos atores sociais que compõem o CG da APAMLN, de acordo com o apresentado no Plano de Manejo, e seus respectivos interesses e formas de atuação no CG, conforme identificado nas entrevistas.	141
Quadro 23 - Composição original e atual do CG da APAMLN.....	144
Quadro 24 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a representatividade no conselho gestor da APAMLN.....	146
Quadro 25 - Presença média de cada segmento no conselho gestor da APAMLN por ano. A cor cinza marca as presenças médias acima de 70%.	154
Quadro 26 - Comparação entre as diretrizes legais para funcionamento do CG e o funcionamento real.	158
Quadro 27 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre as reuniões do conselho gestor.	161
Quadro 28 - Identificação das formas de justificativa para os resultados atribuídos às propostas feitas para o zoneamento da APAMLN no âmbito do plano de manejo.	164
Quadro 29 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a influência do conselho gestor.	169
Quadro 30 - Principais propostas realizadas no processo de elaboração do plano de manejo, mostradas por temas: pesca, pesca industrial, turismo, maricultura, porto e conservação.....	182
Quadro 31 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a efetividade do conselho gestor.	185
Quadro 32 - Retrato do debate realizado no conselho gestor da APAMLN sobre a proposta de criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (PEMTP).....	191
Quadro 33 -. Resultados alcançados ao longo dos anos do CG da APAMLN.....	198
Quadro 34 - Composição da <i>junta rectora</i> do PNBC.....	201

Quadro 35 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a representatividade na <i>junta rectora</i> do PNBC.....	202
Quadro 36 - Presença média de cada segmento na <i>junta rectora</i> do PNBC por ano. A cor cinza marca as presenças médias acima de 70%.....	208
Quadro 37 - Comparação entre as diretrizes legais para funcionamento da JR e o funcionamento real.	210
Quadro 38 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre as reuniões da <i>junta rectora</i>	213
Quadro 39 - Principais propostas e debates mapeados nas atas das reuniões da <i>junta rectora</i> do PNBC.....	227
Quadro 40 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a influência na/da <i>junta rectora</i>	232
Quadro 41 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a efetividade da <i>junta rectora</i>	235
Quadro 42 - Avaliação da importância dos atores para sua inclusão na <i>junta rectora</i> do PNBC, à luz dos aspectos propostos por Borrini-Feyerabend (1997). Legenda: laranja = sem cadeira na JR; amarela = com cadeira/sem/baixa assistência ou sem cadeira/com assistência; verde = com cadeira/alta assistência; roxo = alta; cinza = baixa; traço = inexistente/não se aplica; A = importância alta; M = importância mediana; B = importância baixa.	244
Quadro 43 - Comparação entre as restrições e permissões das zonas do ZEEC e da APAMLN. ✓=permitido; ●=não permitido, mas pode ser liberado no PM; X=proibido	270
Quadro 44 - Combinações entre critérios do SIS-MAPP para responder a questões avaliativas propostas na literatura científica.....	293

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Análise da proporção do número de revistas e artigos levantados na RBS por área de pesquisa.....	109
Gráfico 2 - Análise do número de indicadores e variáveis correspondentes a cada critério por autor.	120
Gráfico 3 - Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do poder público e atores sociais no CG. A linha azul representa o poder público, enquanto a linha laranja corresponde à atores sociais. A linha verde indica a presença dos titulares, e a linha verde pontilhada marca o limite de 70% de presença dos titulares. A linha vermelha representa a presença conjunta de titulares e suplentes, e a linha vermelha pontilhada indica o limite de 70% desse total.	150
Gráfico 4 - (superior à esquerda). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes da pesca, maricultura e comunidades tradicionais. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes.	152
Gráfico 5 - superior à direita). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do turismo e esportes náuticos. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes.....	152
Gráfico 6 - (inferior à esquerda). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes dos segmentos do porto e petróleo e gás. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplente.....	152
Gráfico 7 - (inferior à direita). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do segmento ambientalista, ensino e pesquisa. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes	152
Gráfico 8 - Presença por reunião (2009 a 2024) e por gênero. A linha verde indica a presença de homens e a linha roxa indica a presença de mulheres.	155
Gráfico 9 - Distribuição dos temas que foram pautados ao longo dos anos (2009-2024) no CG da APAMLN.....	174
Gráfico 10 - Encaminhamento das propostas realizadas durante o processo de elaboração do plano de manejo da APAMLN, por resultado (nível 1) e direcionamento (nível 2). O nível 1 indica a porcentagem de propostas que foram deferidas, indeferidas ou parcialmente deferidas. O nível 2 detalha a natureza dessas propostas, especificando sobre o que recaíam as decisões de deferimento, indeferimento ou deferimento parcial. Por exemplo, 13,7% das propostas foram	

indeferidas (nível 1); desse total, 86% correspondiam a propostas de zoneamento e 14% a propostas relacionadas a programas de gestão (nível 2).....	179
Gráfico 11 - Evolução dos discursos favoráveis e contrários à existência e atuação da APAMLN. Quanto mais intensa a cor, maior a frequência de falas a favor (parte superior) ou contra (parte inferior) a atuação da APAMLN.....	191
Gráfico 12 - Evolução da proposta de zoneamento da APAMLN nas diferentes versões do plano de manejo, com base nas contribuições recebidas ao longo das etapas participativas	196
Gráfico 13 - (superior à esquerda). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do poder público e dos atores sociais na <i>junta rectora</i> . A linha azul representa o poder público, enquanto a linha amarela corresponde aos atores sociais.....	207
Gráfico 14 - (superior à direita). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do setor produtivo (organizações empresariais e pesqueiras) da Bahía de Cádiz. A linha vermelha representa o número total de vagas.....	207
Gráfico 15 - (inferior à esquerda). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do segmento ambientalista, ensino e pesquisa. A linha vermelha representa o número total de vagas.	207
Gráfico 16 - (inferior à direita). Presença por reunião (2003 a 2021) e por gênero. A linha verde indica a presença de homens e a linha roxa indica a presença de mulheres	207
Gráfico 17 - Distribuição dos temas que foram pautados ao longo dos anos (2003-2021) na JR do PNBC.....	220
Gráfico 18 - Visualização da curva de presença dos atores sociais (à esquerda - linha laranja) e do segmento da pesca, maricultura e comunidades tradicionais (à direita), antes e após a adoção do formato virtual nas reuniões do CG da APAMLN. A seta vermelha indica o momento de transição para o formato virtual, e a faixa amarela representa a média de participação. Trata-se dos mesmos gráficos apresentados na seção de resultados, com a adição das setas vermelhas.	251
Gráfico 19 - Comparativo entre as pautas e os picos registrados de maior e menor participação nas reuniões do CG da APAMLN. Os quadrantes em verde indicam a presença de temas relacionados ao plano de manejo ou ao licenciamento ambiental nos picos de maior participação, enquanto os quadrantes em vermelho destacam esses mesmos temas nos picos de menor presença.	258

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	JUSTIFICATIVA, HIPÓTESES E OBJETIVOS.....	27
3	REFERENCIAL TEÓRICO	32
3.1	Território, Gestão Costeira e Políticas de Conservação: diálogo para o uso sustentável das zonas costeiras	33
3.2	Áreas Protegidas Costeiro-Marinhas.....	38
3.3	Da governança à participação pública: construindo o caminho	40
3.4	A participação pública	44
3.5	Monitoramento e Avaliação (M&A) da Participação Pública: aprimoramento e controle social.....	52
4	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ESTUDO: MARCOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA GESTÃO COSTEIRA, ÁREAS PROTEGIDAS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NA ESPANHA.....	57
4.1	Brasil e o Estado de São Paulo	57
4.2	Espanha e a Comunidade Autônoma de Andaluzia	67
5	METODOLOGIA.....	78
5.1	Etapas para a construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP)	78
5.2	Etapas para o levantamento e a exploração de dados na análise da participação pública nos estudos de caso.....	86
5.3	Uso de inteligência artificial e outras plataformas	97
6	RESULTADOS	99
6.1	Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP) em Áreas Protegidas	99
6.2	Avaliação da participação pública nos estudos de caso à luz dos critérios do SIS-MAPP	139
7	DISCUSSÃO	241
7.1	A participação pública da APAMLN e do PNBC: aproximações e divergências, e o diálogo entre os critérios de análise.....	241
7.2	Reflexão sobre o SIS-MAPP à luz da Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS) e da aplicação nos estudos de caso	283
8	CONCLUSÃO.....	297

9	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	303
10	ANEXOS.....	319
10.1	Lista de indicadores e outros elementos de análise da participação pública em áreas protegidas mapeados na Revisão Bibliográfica Sistemática.....	319
10.2	Árvores de palavras das manifestações relacionadas à defesa da pesca, maricultura, turismo, participação pública e conservação.....	324
10.3	Aplicação sistematizada do SIS-MAPP nos casos de estudo.	328

1 INTRODUÇÃO

A participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas se fortaleceu a partir dos anos 1990, quando o conceito de governança passa a abranger novos modos de se pensar a gestão pública, orientados por modelos menos hierárquicos e com maior descentralização do poder (Jacobi; Sinisgalli, 2012; Kissler; Heidemann, 2006). No campo da conservação dos recursos naturais, essa perspectiva foi incorporada pelos principais marcos globais que, ao longo das últimas três décadas, orientaram a formulação e a implementação de políticas de conservação. Tais instrumentos reconheceram a importância de se consolidar a participação pública como um direito e como requisito fundamental para que a gestão ambiental alcançasse legitimidade, eficácia e transparência. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, observa, em seu preâmbulo, os usos tradicionais dos recursos biológicos por comunidades locais e povos indígenas, e a importância da plena participação das mulheres em todos os níveis da formulação e execução de políticas relacionadas à conservação da biodiversidade. A Agenda 21, elaborada junto à CDB, estabelece ao definir o papel das autoridades locais na sua implementação (capítulo 28), indica que deve ser conduzido um processo de diálogo com uma ampla diversidade de atores sociais. Espera-se que os governos locais obtenham as informações necessárias para definir estratégias adequadas, ao mesmo tempo em que se amplia a conscientização em relação ao desenvolvimento sustentável (Brasil, 1995). As Metas de Aichi (publicadas em 2010), um desdobramento da CDB, incorporam como objetivo estratégico e metas a integração de saberes tradicionais, a participação pública como instrumento transversal a todos os níveis de governança e o acesso à informação científica e tecnológica (COP, 2010).

A Agenda 2030 prevê, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”, e 16, “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”. A participação também é tratada nos ODS 6, 10 e 11. Mais recentemente, o Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), publicado em 2019, como resposta da União Europeia aos desafios das mudanças climáticas, reforçou que políticas transformadoras só terão êxito se acompanhadas por participação pública ativa. O documento propõe três estratégias para envolver a sociedade: (i) ampliar o acesso à informação e ao entendimento sobre ameaças e formas de enfrentamento; (ii) promover espaços presenciais e virtuais de diálogo e construção coletiva; e (iii) fortalecer a capacidade institucional e comunitária por meio de iniciativas de base (European Commission, 2003). No contexto da América Latina, iniciativas como a

Comissão de Pesca em Pequena Escala, Artesanal e Aquicultura da América Latina e do Caribe, vinculada à FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), e a Rede Latino-Americana das Mulheres do Setor Pesqueiro preveem ações voltadas à qualificação e ao fortalecimento de organizações sociais para a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como à capacitação de mulheres, com vistas à ampliação de sua participação na governança em diferentes escalas (Cioffi; Sansolo, 2022).

Os marcos internacionais também destacam a relevância das áreas protegidas (APs) como instrumento central para a conservação da biodiversidade e a promoção da sustentabilidade. A CDB estabeleceu a necessidade de criação de sistemas de APs, definindo-as como instrumentos de conservação *in situ*. Entre as Metas de Aichi, a meta 11 recomendava que, até 2020, ao menos 10% das áreas costeiras-marinhas e 17% das áreas terrestres estivessem sob proteção por meio de APs. Posteriormente, essas áreas consolidaram-se como instrumentos fundamentais para o alcance dos ODS da Agenda 2030. Em 2022, durante a Convenção das Partes da CDB, foi firmado um acordo global que definiu como principal meta alcançar, até 2030, a proteção de pelo menos 30% dos espaços marinhos e terrestres por sistemas de APs “[...] ecologicamente representativos, bem conectados e governados de forma equitativa”. Em consonância com esses compromissos, o Pacto Ecológico Europeu reforça a expansão das APs e da rede Natura 2000, por meio de cooperação transfronteiriça entre Estados membros da União Europeia (UE).

A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), principal referência internacional em matéria de APs, define estas áreas como “[...] um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e administrado por meios legais ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação da natureza de longo prazo com serviços de ecossistema e valores culturais associados” (IUCN et al., 2019, p. 17). Também estabelece sete categorias de APs, que variam em tamanho, na condição ambiental mais ou menos alterada, no grau de restrição dos usos, e também quanto ao enfoque, que pode estar na proteção biológica e geomorfológica ou incorporar aspectos sociais e culturais. Para a finalidade deste trabalho, interessa a Categoria V, pois corresponde às APs analisadas nas próximas seções (Aranda; Otero, 2014). Essa categoria abrange paisagens terrestres ou marinhas transformadas ao longo do tempo pela interação entre pessoas e natureza, e, portanto, promovem a conservação por meio do ordenamento dos usos e fomento à sustentabilidade. Também objetiva ampliar a conservação em áreas de uso intensivo, promover o envolvimento das comunidades e atuar como modelo de práticas sustentáveis (Dudley, 2008). No âmbito das zonas costeiras, o número de Área Protegida Costeira-Marinhas (APCM) cresceu de forma expressiva globalmente,

sobretudo após a publicação das Metas de Aichi, ainda que a meta de 10%, e muito menos a de 30%, não tenham sido alcançadas. Entre 2010 e 2020, foram incorporados 18,8 milhões km² de zonas costeiras e oceânicas em áreas protegidas, o que elevou a cobertura global para 7,74% (UNEP-WCMC, 2020).

Além de políticas de conservação, as APs consolidaram-se também como instrumentos centrais de gestão costeira. Isso se deve ao fato de que as APs possibilitam mediar conflitos entre os diferentes usuários dos recursos costeiro-marinhos e otimizar o uso desses recursos em benefício tanto dos atores sociais quanto da conservação dos ecossistemas, especialmente por meio do zoneamento (Boudouresque et al., 2003). Tal característica torna as APs particularmente relevantes para a gestão costeira, dada a elevada complexidade e a intensa disputa por usos e atividades nessas áreas. Barragán Muñoz (2014) destaca que essa complexidade decorre também do fato de serem zonas altamente dinâmicas e profundamente transformadas; constituírem espaços de transição entre ecossistemas, atividades humanas e múltiplas jurisdições; e, em alguns países, incluírem áreas de domínio público sujeitas a legislações específicas relacionadas ao uso e à propriedade.

A título de ilustrar essa complexidade, recorre-se aos dados apresentados no relatório *Accelerating growth of human coastal populations at the global and continent levels: 2000–2018*, os quais evidenciam padrões macropopulacionais nas zonas costeiras que intensificam tanto a pressão sobre os ecossistemas quanto a vulnerabilidade desses territórios aos riscos climáticos. Entre 2000 e 2018, a população cresceu 463 milhões de pessoas (+26,6%), sendo que metade desse aumento ocorreu na faixa de até 10 km da linha de costa. Em 2018, 748 milhões de pessoas (10% da população mundial) já viviam a menos de 5 km do mar. Nesse período, a Europa apresentou crescimento estável (9,3%), enquanto a América do Sul registrou expansão acelerada (30,5% a 50 km e 35,2% a 10 km) (Cosby et al., 2024). Soma-se a isso, dados apresentados na Rio+20, que indicam que o mercado ligado ao mar corresponde a cerca de 5% do PIB global anual, e que aproximadamente 3 bilhões de pessoas dependem desses recursos para subsistência (Prates, 2014).

As zonas costeiras englobam também uma pluralidade de territórios, marcados por expressões sociais, econômicas, culturais e, em alguns contextos, étnicas, como no caso das inúmeras comunidades tradicionais que habitam as costas brasileiras (Freitas et al., 2024; Telles et al., 2025). Nesse sentido, as APs tornam-se ainda mais relevantes, pois, conforme Sansolo (2020), exercem a função de proteger os territórios tradicionais diante da pressão de um modelo de desenvolvimento econômico ofensivo e excludente, tornando-se espaço estratégico para que essas comunidades se organizem e atuem na defesa de seus próprios territórios.

O apoio social a políticas para a gestão costeira, como as APs, é apontado por Olsen et al. (2009) e Barragán Muñoz (2014) como condição fundamental para o sucesso, uma vez que incidem sobretudo sobre o comportamento dos atores sociais. Torna-se, portanto, indispensável que esses atores se identifiquem com as medidas propostas e se comprometam com sua implementação. A necessidade de envolver a sociedade decorre também da capacidade limitada da gestão pública em enfrentar a complexa realidade das zonas costeiras (Barragán Muñoz, 2014; Puente-Rodríguez, 2014). Nesse contexto, a participação emerge como instrumento para uma definição mais precisa dos problemas, ampliação da capacidade de gestão, incorporação valores de diferentes grupos sociais e oportunidade para um planejamento mais justo e equilibrado sobre o uso dos recursos (Connel, 1997; Bäckstrand, 2006; Olsen et al., 2009; Ehler & Douvère, 2009; Garmendia; Stagl, 2010).

Dentre as diferentes estruturas de governança vinculadas à gestão costeira, como os comitês de bacia hidrográfica (CBH) (Webler e Tuler, 2001), as audiências públicas (Bawole, 2013; Seixas et al., 2019) e os conselhos ambientais (Seixas et al., 2019), destacam-se os Conselhos Gestores (CG) de áreas protegidas, já consolidados como espaços de interação entre o órgão gestor da Área Protegida (AP) e os representantes dos diversos usos e atividades ali desenvolvidos. Ainda assim, a existência do CG não garante, por si só, a efetiva inclusão dos atores sociais (Bockstael et al., 2016). Algumas das limitações se repetem em diferentes contextos internacionais. A exclusão de grupos, sobretudo os mais vulnerabilizados¹, pode ocorrer de forma externa, quando lhes é negado o acesso aos espaços participativos, ou de forma interna, quando, mesmo presentes, têm sua influência restringida (Parkins e Mitchell, 2005). Essa exclusão interna frequentemente se dá pela captura das arenas por atores com maior poder econômico (Dewan et al., 2014; Hovik et al., 2010) ou pela centralização de poder pela autoridade pública (Bawole, 2013; Nadeem e Fischer, 2011). Além disso, limitações de recursos são amplamente reconhecidas como obstáculos críticos ao funcionamento dos processos participativos (Charnley e Engelbert, 2005; Buanes et al., 2005; Nadeem e Fischer, 2011; Dewan et al., 2014; Bockstael et al., 2016; Flannery et al., 2018), influenciando diretamente o grau de inclusão, pois condicionam as estratégias empregadas e o tempo efetivamente dedicado às discussões e deliberações (Rowe e Frewer, 2000; Garmendia e Stagl, 2010; Ruiz-Villaverde e García-Rubio, 2017). Soma-se a isso a comunicação débil, ligada a ausência de transparência

¹ Neste trabalho, será adotado o conceito de grupos sociais vulnerabilizados proposto pela IUCN (2019): são aqueles que são colocados em uma posição sem importância ou impotente dentro de uma sociedade ou grupo, devido à interação de diferentes características pessoais ou motivos, como sexo, gênero, idade, etnia, religião ou crença, estado de saúde, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, educação ou renda (p. 20).

e de informações e barreiras linguísticas, limitações que enfraquecem o engajamento dos atores sociais (Gilliland e Laffoley, 2008; Quesada-Silva et al., 2019; Seixas et al., 2019).

Os desafios descritos acima reforçam a necessidade de aprimorar diversos aspectos dos processos participativos, o que implica, inevitavelmente, uma fase de avaliação. A avaliação possibilita o início de um ciclo de aprendizado sobre como a participação pode melhorar progressivamente (Charnley e Engelbert, 2005; Carr et al., 2012). Isso se concretiza por meio de: (a) informar os gestores sobre o desempenho participativo e identificar aspectos passíveis de modificação, possibilitando uma gestão adaptativa do próprio processo (Chess, 2000; Carr et al., 2012); (b) reconhecer pontos fortes e fragilidades de estratégias específicas (Carr et al., 2012); (c) demonstrar sua relevância para aprimorar decisões ambientais, mitigar conflitos, e alcançar objetivos das políticas de conservação (Chess, 2000; Charnley e Engelbert, 2005); e (d) avaliar a coerência entre a participação prevista legalmente e a participação efetivamente executada (Charnley e Engelbert, 2005). Defende-se, ainda, neste trabalho, que o monitoramento é também uma via central para o controle social sobre se, de fato, o direito de participar e ser ouvido está sendo respeitado. Apesar do amplo reconhecimento da importância da avaliação da participação pública na esfera ambiental e, sobretudo, em áreas protegidas, e da existência de um arcabouço teórico consolidado para seu estudo, ainda persiste uma lacuna quanto a métodos que permitam traduzir essas teorias em prática (Laurian e Shaw, 2009; Carr et al., 2012; Areizaga et al., 2012; Quesada-Silva et al., 2019). A carência de instrumentos aplicáveis revela não apenas uma limitação da literatura científica, mas também evidencia que os programas e processos participativos na gestão pública não têm sido devidamente supervisionados (Laurian e Shaw, 2009).

Restringindo o foco ao monitoramento da participação no campo ambiental, os planos internacionais trouxeram em sua composição alguns poucos indicadores relacionados. As Metas de Aichi preveem um indicador, no âmbito da Meta 18: “Tendência em que os conhecimentos e práticas tradicionais são respeitados por meio de sua plena integração, garantias e da participação efetiva de povos indígenas e comunidades locais na implementação nacional do plano estratégico.” Os ODS avançam um pouco mais nesse tema. O ODS 5 estabelece: “Proporção de assentos ocupados por mulheres em: a) parlamentos nacionais e b) governos locais” e “Proporção de mulheres em cargos de direção.” O ODS 6 prevê: “Proporção de unidades administrativas locais com políticas e procedimentos estabelecidos e operacionais para a participação das comunidades locais na gestão da água e do saneamento.” Já o ODS 16 define: “Proporção da população que acredita que a tomada de decisão é inclusiva e responsiva, desagregada por sexo, idade, deficiência e grupo populacional.”

A revisão de literatura científica sobre o tema também possibilitou identificar meios de avaliação da participação na esfera ambiental, bem como algumas de suas limitações. De modo geral, os métodos, segundo Carr et al. (2012), podem ser categorizados em três grupos: avaliação de processo, avaliação de resultados intermediários e avaliação de resultados na gestão dos recursos. A avaliação de processo gira em torno da questão central: "como a participação está sendo executada?", concentrando-se principalmente em aspectos metodológicos (Nadeem e Fischer, 2011). A bibliografia oferece uma ampla gama de elementos em relação ao processo. A avaliação de resultados intermediários busca responder: "quais resultados de segunda ordem foram alcançados?". Esses resultados referem-se a produtos relevantes, como acordos de cooperação ou medidas de mitigação de conflitos, mas são chamados de "segunda ordem", pois não representam os objetivos finais da AP, porém constituem produtos centrais, uma vez que a obtenção de impactos mais amplos depende da produção deles (Carr et al., 2012). Neste trabalho, estes resultados serão referidos como "intermediários". Já a avaliação de resultados da gestão (primeira ordem) de recursos deve responder à pergunta: "quais melhorias socioambientais foram alcançadas?". Este último grupo representa um desafio para qualquer método, pois mudanças nas condições socioambientais geralmente se manifestam em longos períodos, e é difícil rastrear a ligação direta entre essas mudanças e a participação (Carr et al., 2012).

A bibliografia revisada apresenta um conjunto amplo de elementos relacionados ao processo, mas ainda fornece bases limitadas para compreender os resultados. Além disso, os modelos de avaliação utilizam terminologias diversas para identificar componentes da participação, tais como dimensões (Morf et al., 2019), critérios (Rowe e Frewer, 2000; Chess, 2000; Charnley e Engelbert, 2005), objetivos (Beierle, 1998; Laurian e Shaw, 2009; Oen et al., 2016), princípios (Barragán Muñoz, 2014) e fatores ou atributos (Webler e Tuler, 2001; Kessler, 2003; Nadeem e Fischer, 2011). Esses modelos também podem ser organizados com perguntas norteadoras (Petts e Leach, 2000; Barragán Muñoz, 2014).

Frequentemente, o mesmo componente é tratado como critério em um estudo e como indicador de outro critério em outro. Um exemplo é o "acesso à informação": enquanto Rowe e Frewer (2000) o consideram um indicador do critério de acessibilidade de recursos, Nadeem e Fischer (2011) e Oen et al. (2016) o tratam como um critério autônomo, representado pelo uso de linguagem clara e pela disponibilidade de documentos técnicos. Por outro lado, Laurian e Shaw (2009) o classificam como um critério de transparência. Nessa lógica, é possível identificar diversos critérios com sobreposições e variações conceituais. Por exemplo, entre os termos usados como sinônimos de transparência, encontram-se: abertura à auditoria (Macêdo,

2008), acesso (Rasheed e Abdulla, 2020), acesso à informação (Rossi et al., 2024), responsabilização (Carrillo et al., 2023), prestação de contas (PROFONANPE, 2007), melhor informação disponível (Davies et al., 2018), divulgação e *feedback* (Sonet et al., 2021), entre outros. Quanto aos critérios voltados à análise de quem participa, alguns são: inclusão (Carrillo et al., 2023; Souza et al., 2022; Paes, 2018), legitimidade e voz (Macêdo, 2008), participação diversa e representatividade (Davies et al., 2018), e relações (WWF-Brasil, 2013). Já entre os critérios associados à forma como o processo participativo é estruturado, encontram-se: administração eficiente e processo justo e respeitoso (Davies et al., 2018), capacidade gerencial e corresponsabilidade (Carrillo et al., 2023), consistência (Souza, 2006), gestão por resultados (PROFONANPE, 2007), processo (WWF-Brasil, 2013), e resiliência (Paes, 2018), e outros.

Rowe e Frewer (2000) apresentam nove critérios para avaliar processos participativos: representatividade, independência, envolvimento precoce, influência, transparência, acesso a recursos, definição de tarefas, tomada de decisão estruturada e custo-efetividade. Esse conjunto funciona como um guia para estruturar processos capazes de ampliar e qualificar o envolvimento social. De forma semelhante, Petts e Leach (2000) e Barragán Muñoz (2014) utilizam critérios aproximados em suas perguntas avaliativas, mas acrescentam aspectos como a garantia de autenticidade das propostas dos participantes e a existência de marcos legais e institucionais que assegurem a participação. Beierle (1998) desloca o foco para os objetivos sociais da participação. Seus seis objetivos articulam aspectos procedimentais e consequenciais; entre eles, destaca-se o de “informar e educar o público”, que envolve tanto a disseminação de informações e conhecimentos quanto o fortalecimento da consciência pública sobre questões ambientais. Laurian e Shaw (2009) e Nadeem e Fischer (2011) ampliam a interpretação da participação ao delinear atributos mais específicos para aquilo, incorporando elementos como: fornecimento de transporte, linguagem acessível, mediação profissional, *feedback* sobre demandas e propostas, e justificativa sobre decisões.

Morf et al. (2019) propõe quatro dimensões para se analisar a participação: quem, quando, como e por quê. A dimensão “quem” está associada à profundidade e à amplitude do envolvimento dos atores. Propõe-se que os segmentos da sociedade a serem envolvidos sejam definidos com base em seus papéis e necessidades específicas, seja por exercerem algum tipo de autoridade sobre a área, por dependerem do uso desses recursos, ou, simplesmente pelo direito legal de participar do processo. A dimensão “quando” refere-se ao momento em que a participação é aplicada, assumindo que, quanto mais tarde um processo participativo for iniciado dentro da escala temporal do planejamento ou da gestão, maior será o risco de que a participação se restrinja a um papel meramente instrumental. A dimensão “como” é a abrange

o desenho do processo participativo em si (métodos adotados, os recursos disponíveis e o formato da facilitação etc.), e também aspectos de “quanto” (a intensidade do envolvimento dos participantes) e “com que frequência” (a regularidade da participação ao longo do tempo). Para os autores, a intensidade do envolvimento refere-se ao grau de influência que pode e deve ser exercido por cada ator. Já a dimensão “por quê” diz respeito aos propósitos principais da adoção da participação. Parte-se do princípio de que apenas com objetivos claramente definidos é possível seguir com a identificação de quem deve ser envolvido e como isso será feito. Essas dimensões têm servido como referenciais teóricos para orientar outros métodos de análise da participação, como o *Stakeholder Participation Assessment Framework* (SPAF) para o Planejamento Espacial Marinho (PEM) (Quesada-Silva et al., 2019).

Embora os estudos tenham consolidado uma base de conhecimento relevante para o avanço do tema, persistem lacunas que dificultam a operacionalização e replicação dos métodos, especialmente no que se refere a aspectos mais subjetivos e complexos, como a influência, construção de confiança, e efeitos concretos do processo participativo. Dentre essas limitações, destacamos duas questões centrais: a ausência de indicadores que concretizem os critérios e a carência de abordagens que combinam simultaneamente critérios de processo e de resultado. A revisão permitiu identificar que os métodos, de modo geral, são ou puramente teóricos (Chess, 2000; Rowe e Frewer, 2000; Caddy, 2005; Morf et al., 2019; Quesada-Silva et al., 2019) ou estudos empíricos que não detalhamos critérios de análise de dados ou como estes foram identificados nos estudos de caso (Webler e Tuler, 2001; Kessler, 2003; Buanes et al., 2005; Hovik et al., 2010; Dewan et al., 2014; Havard et al., 2015; Oen et al., 2016; Bockstael et al., 2016; Flannery et al., 2018). Além disso, Carr et al. (2012) mostra que a maioria dos estudos se limita a analisar o processo, sem avançar sobre a efetividade. Alguns também são centrados em aspectos específicos, por exemplo, avaliação do envolvimento apenas com base em suas percepções dos atores (Charnley e Engelbert, 2005; Grilli et al., 2021) ou a influência na gestão exclusivamente a partir das relações de poder dos usuários dos recursos (Forkam et al., 2020).

Ainda que a revisão da literatura científica e das iniciativas internacionais tenham contribuído com insumos relevantes sobre como a participação pública pode ou está sendo monitorada e avaliada no âmbito da governança ambiental, entende-se necessária uma revisão sistemática voltada especificamente à análise dos processos participativos em áreas protegidas para a compreensão do estado da arte sobre o tópico.

Tendo em vista o papel crítico da participação na inter-relação entre áreas protegidas, gestão costeira e atores sociais, a importância da avaliação e do monitoramento contínuo dos

processos participativos, e os avanços e lacunas identificados nas ferramentas de análise existentes, este trabalho busca contribuir nesses três eixos, orientando-se por um horizonte de participação pública representativa, qualificada e efetiva. Pretende-se responder às seguintes perguntas: quais são os elementos, passíveis de serem apreendidos concretamente, que compõem uma participação pública de qualidade e efetiva em áreas protegidas costeira-marinhas? Quais são, concretamente, os impactos da participação pública na gestão de áreas protegidas costeiro-marinhas e de que maneira esses impactos se refletem na gestão das zonas costeiras? Para responder a essas questões de pesquisa, esta tese analisa dois estudos de caso: a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), localizada no Litoral Norte do estado de São Paulo, Brasil, e o Parque Natural da Bahía de Cádiz, situado na Bahía de Cádiz, na Andaluzia, Espanha, cujas escolhas são justificadas a seguir.

2 JUSTIFICATIVA, HIPÓTESES E OBJETIVOS

A escolha dessas áreas de estudo, bem como a necessidade de analisar a participação pública nelas desenvolvida, justifica-se por alguns motivos, apresentados a seguir. O primeiro refere-se à minha inserção, enquanto pesquisadora, em ambos os contextos analisados. No Litoral Norte de São Paulo, essa inserção teve início durante o mestrado, realizado na Universidade de São Paulo (USP), quando acompanhei e desenvolvi uma pesquisa sobre a gestão compartilhada do turismo na Ilha das Couves, envolvendo a Fundação Florestal (órgão ambiental do estado de São Paulo) e a comunidade tradicional de Picinguaba, no município de Ubatuba. Essa aproximação foi aprofundada com o início do doutorado, em 2021, na Universidade Estadual Paulista (UNESP). Este doutorado se iniciou no âmbito do Projeto de Educação Ambiental (PEA) da Costa Verde (região que abrange o Litoral Norte de São Paulo e o Litoral Sul do estado do Rio de Janeiro), que constitui uma condicionante ambiental à exploração de petróleo e gás pela Petrobras. Na ocasião, o escopo do estudo foi definido conjuntamente com a equipe do PEA, sendo identificada a necessidade de desenvolver ferramentas para monitorar os avanços na qualidade da participação das comunidades tradicionais costeiras (público-alvo do projeto) nas instâncias de gestão. Tal monitoramento foi concebido também como um meio de avaliar o próprio avanço do PEA, uma vez que a qualificação das comunidades tradicionais constituía seu objetivo central. Posteriormente, em 2022, com minha ida para um intercâmbio na Universidade de Cádiz (UCA), por meio do edital de Doutorado Sanduiche da CAPES, o projeto de pesquisa foi adaptado, em conjunto com meus orientadores, para incorporar também a realidade da Bahía de Cádiz. Um dos motivos dessa incorporação foi o objetivo de estabelecer um convênio de doutorado em regime de cotutela entre a UNESP e a UCA, de modo a viabilizar o desenvolvimento de um estudo que, embora não se proponha comparativo, permita debater a participação pública e aplicar o sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) desenvolvido aqui em distintos contextos, identificando aproximações e divergências. Ademais, essa iniciativa possibilitou o estabelecimento de uma colaboração entre dois grupos de pesquisa, o Grupo de Investigación en Planificación y Gestión Litoral (GIAL–UCA) e o Laboratório de Planejamento Ambiental e Gerenciamento Costeiro (LAPLAN–UNESP).

Um segundo ponto que justifica a relevância deste trabalho reside no fato de que, embora o tema da participação pública seja amplamente debatido na literatura científica em ambos os países, e isso será demonstrado na seção de Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS), inúmeros estudos apontam a existência de deficiências crônicas nos processos participativos. Entre as limitações, destacam-se aquelas sistematizadas no Quadro 1. Essa realidade evidencia

que o monitoramento e a avaliação (M&A) da participação pública nas áreas de estudo analisadas pode contribuir tanto para explicitar a recorrência dos padrões identificados em estudos anteriores quanto para identificar e difundir práticas bem-sucedidas, quando observadas, capazes de colaborar para a transformação dessa realidade. Ademais, a proposição de um sistema sistematizado de M&A da participação pública constitui uma contribuição relevante ao campo prático do debate sobre este tópico, ao oferecer caminhos concretos para o enfrentamento das limitações elencadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Principais problemas identificados na participação pública desenvolvida no Brasil e na Espanha

País	Problemas da Participação Pública	Referência(s)
Brasil	Sub-representação de atores, especialmente de povos e comunidades tradicionais, tanto nos conselhos gestores quanto no próprio processo de criação das áreas protegidas.	Ângelo (1992); Jacobi (1996); Diegues (2008); Vianna e Xavier (2014); Bockstael et al. (2016); Araujo et al. (2017); Pisciotto (2019); Souza et al. (2022)
	Cultura marcada por tradições estatistas e centralizadoras, que condiciona a participação à prevalência de padrões tutelados e subjugados de participação.	
	Fragilidade organizativa e baixa mobilização da sociedade civil, especialmente em regiões periféricas, dificultando o alcance de canais de participação em escala significativa.	
	Dificuldade de consolidar canais de participação (como conselhos) devido a dificuldades (falta de financiamento, recursos humanos etc.), resultando na sua ineficácia ou esvaziamento.	
	Resistência do poder público à participação, devido ao medo em dividir o poder decisório e relutância em permitir controle/fiscalização.	
	Instrumentalização e cooptação da participação pela administração pública, visando legitimação de decisões.	
Espanha	Assimetrias de poder e controle por atores sociais dominantes (com maior poder econômico ou técnico, por exemplo), com o controle das instâncias decisórias em detrimento dos setores mais excluídos que dispõem de menos recursos.	Barragán Muñoz (2010); Aguilar et al. (2012); Calvet-Mir et al. (2015); Rodríguez; Vega (2016); Ruiz-Villaverde e García-Rubio (2017); Hervás-Gámez e Delgado-Ramos (2019); Cioffi et al. (2024)
	Insuficiência ou ausência de recursos humanos, materiais e financeiros para sustentar a participação.	
	Divergências sobre temas de interesse a serem debatidos e falta de representatividade.	
	Falta de vontade política e inação de agentes públicos para promover a participação de qualidade e implementar decisões feitas coletivamente.	
	Fragilidade da comunicação entre poder público e outros segmentos e falta de confiança nos processos participativos.	
	Abandono dos fóruns de participação por grupos cruciais que se sentem não representados.	
	Barreiras de gênero e mecanismos de exclusão social (dominância da presença de homens nos fóruns, falta de iniciativas de inclusão de grupos vulnerabilizados etc.).	
	Insuficiência de resultados da participação pública para a área protegida, decorrente da fragilidade do processo participativo.	

Fonte: elaborado pela autora.

O terceiro e último ponto é que, ainda que as áreas de estudo apresentem distinções significativas — como extensão territorial, contextos socioculturais e políticos e instrumentos de gestão distintos, conforme detalhado na seção de contextualização —, é possível identificar convergências relevantes que justificam sua análise conjunta e reforçam a pertinência desta pesquisa. Ambas as regiões se configuram como espaços costeiros de elevada importância ambiental e cultural (também detalhado adiante), marcados por múltiplas formas de apropriação territorial em disputa, nas quais diferentes interesses, valores e usos do território coexistem de forma frequentemente conflituosa. Nos dois casos, trata-se de regiões prioritariamente destinadas ao intenso e desordenado turismo de sol, praia e navegação, o que implica em diferentes pressões, inclusive aquelas correlatas, como a especulação imobiliária. Soma-se a esse contexto a influência de grandes empreendimentos, como atividades portuárias, a expansão de infraestruturas e rodovias e a navegação de grande porte, cujos efeitos produzem impactos cumulativos que afetam diferentes atores sociais e ecossistemas. Esses elementos contribuem para a intensificação de conflitos socioambientais e para a complexificação dos processos decisórios relacionados à gestão costeira e marinha. E adicionalmente, ainda que com particularidades, ambas as áreas abrigam grupos sociais vulnerabilizados cujas práticas entram em conflito tanto com políticas de conservação quanto com atividades hegemônicas, o que contribui para a reprodução e o aprofundamento da realidade de vulnerabilização.

Diante desse cenário, o monitoramento e a avaliação (M&A) da participação pública torna-se fundamentais para acompanhar os conflitos territoriais dessas regiões e compreender se estes estão sendo, em algum nível, mediados nos espaços participativos. Esse acompanhamento desempenha papel central ao subsidiar de forma precisa os órgãos gestores, permitindo a realização de adaptações estratégicas orientadas ao fortalecimento da efetividade da participação pública em sua função de enfrentamento desses conflitos e à mitigação das resistências às políticas de conservação materializadas na instituição das duas áreas protegidas em questão. Cabe aqui um adendo quanto ao fato de que as duas áreas protegidas selecionadas correspondem a categorias de proteção semelhantes (Categoria V da IUCN), voltadas prioritariamente ao ordenamento dos usos e das atividades. O M&A da participação, portanto, é igualmente crucial para analisar como as dinâmicas de poder presentes nos territórios se manifestam nos espaços de participação, lançando luz sobre eventuais desequilíbrios de influência em relação ao ordenamento, a priorização de agendas específicas de determinados atores nos debates sobre as zonas costeiras e a subordinação de grupos historicamente marginalizados nos processos de tomada de decisão.

Posto isso, este trabalho parte de três hipóteses, são elas:

- (a) Ainda que a participação envolva elementos subjetivos e que sua qualidade e desenvolvimento estejam intrinsecamente ligados ao contexto em que ocorre, é possível identificar critérios e indicadores comuns, concretos e relevantes à maioria dos processos participativos em áreas protegidas. Assim, é possível sustentar a criação de um sistema de monitoramento e avaliação que seja, ao mesmo tempo, padronizado em seus elementos centrais e específico ao incorporar elementos contextualizados;
- (b) A participação pública no estudo de caso do Brasil apresenta maior qualidade e efetividade no alcance dos objetivos da APAMLN em comparação ao caso da Espanha. Ainda que diversos elementos componham os processos participativos, parte-se da hipótese de que esse resultado se explica, sobretudo, por dois fatores centrais: (i) a disposição do poder público em abrir e promover efetivamente a participação; e (ii) o ativismo dos atores sociais na defesa de seus interesses, da conservação e do próprio direito de participar;
- (c) Em termos de efetividade para as áreas protegidas, a participação pública se volta mais à garantia, ordenamento e compatibilização de usos e atividades do que à promoção direta na proteção dos recursos marinhos e costeiros. Isso porque os atores presentes nos espaços de participação tendem a atuar principalmente na defesa de seus próprios interesses, que podem convergir ou divergir dos objetivos de conservação. Assim, a conservação aparece como um efeito indireto ou eventual das decisões participativas, enquanto o resultado mais imediato e consistente é o ordenamento dos diferentes usos do espaço costeiro e marinho.

O objetivo geral deste trabalho é investigar a participação pública para compreender o que configura uma participação de qualidade, o que fomenta o engajamento dos atores sociais e como a participação influencia nos resultados das áreas protegidas, e, assim, descrevê-la, viabilizando seu monitoramento e avaliação para fortalecer o exercício do direito à participação e seu potencial para promover o uso sustentável das zonas costeiro-marinhas. Os objetivos específicos são:

- (a) propor um conjunto de critérios e indicadores operacionais relacionados ao plano normativo e prático - estruturados no Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP) - que possibilite a avaliação e monitoramento tanto dos processos quanto dos resultados da participação pública em áreas protegidas costeiras-marinhas. Com o SIS-MAPP, pretende-se oferecer uma ferramenta que apoie os gestores de APs na revisão e adaptação dos processos participativos e, fortaleça o exercício do controle social assegurando o direito à participação;

- (b) analisar o processo e resultados da participação pública na Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), em São Paulo (Brasil), e no Parque Natural da Bahía de Cádiz, na Andaluzia (Espanha), por meio da aplicação do SIS-MAPP no conselho gestor e na *junta rectora* (figura como órgão de participação nas APs da Espanha), respectivamente;
- (c) debater sobre a qualidade e a efetividade da participação pública na Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (Brasil) e no Parque Natural da Bahía de Cádiz (Espanha), identificando convergências e divergências entre os contextos analisados, e discutir os avanços e as limitações do SIS-MAPP enquanto ferramenta de monitoramento, avaliação e controle social da participação pública em áreas protegidas.

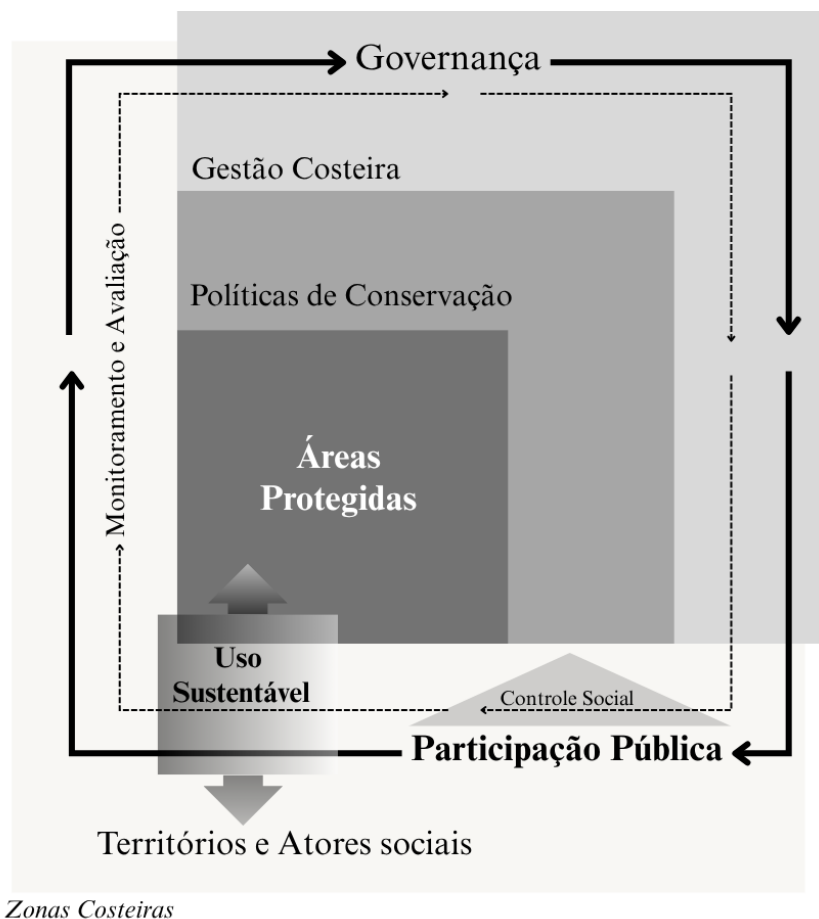
3 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme se observa ao longo da introdução e, sobretudo, nos objetivos, alguns conceitos são fundamentais a este trabalho e, portanto, nortearão o desenvolvimento do referencial teórico nesta seção. A Figura 1 apresenta esses conceitos e, de forma simplificada, como eles interagem entre si. Assume-se as áreas protegidas como política pública e instrumento de gestão costeira que incidem sobre as zonas costeiras e influenciam a forma como os atores sociais produzem seus territórios. A governança, por sua vez, corresponde ao arranjo interinstitucional, e entre instituições e atores sociais, no qual se articulam as ações de gestão e se distribui o poder decisório sobre o futuro das zonas costeiras. A participação pública é o elo pelo qual os atores sociais permeiam o arranjo de governança, sendo nessa interface que se abre a possibilidade concreta de se construir um horizonte de uso sustentável dos recursos. Essas relações serão mais bem exploradas ao longo da seção.

A definição dos conceitos-chave deste trabalho orientou-se por dois fatores: em primeiro lugar, foram mapeados conceitos fundamentais para embasar a exploração e interpretação do objeto de estudo, evitando, contudo, a saturação conceitual; em segundo lugar, priorizaram-se aqueles já difundidos nos discursos dos atores sociais nos dois estudos de caso, de modo a ampliar a acessibilidade do conteúdo e favorecer a contextualização do debate aqui desenvolvido. Antes de avançar, é preciso explicar dois termos recorrentes ao longo do trabalho: atores sociais e sociedade civil. O termo atores sociais refere-se a grupos com vínculos específicos com um recurso ou sistema em dado território e que, por isso, influenciam diretamente ou são diretamente afetados pelas decisões sobre ele (Grimble & Wellard, 1997; Mitchell et al., 1997; Luyet et al., 2012). Neste trabalho, empregamos o termo para designar atores não vinculados aos órgãos da administração pública (Executivo, Legislativo e Judiciário), estes que podem ser denominados atores do poder público. Essa opção decorre do interesse específico em analisar a participação como ferramenta de democratização da gestão pública e, portanto, a inserção de segmentos externos ao Estado, e não a atuação de quem já o integra. Observa-se que outras instituições públicas (como universidades e institutos) são tratadas como atores sociais, uma vez que, embora públicas, detêm autonomia jurídica, administrativa e financeira, além de possuírem finalidade distinta da administração pública. Os vínculos entre atores sociais e território, bem como suas diferentes configurações, são explorados detalhadamente no critério de representatividade do SIS-MAPP. Já sociedade civil é adotada quando nos referimos à normativa sobre a composição de espaços participativos que emprega formalmente o termo para designar entidades representativas (meio ambiente, setores

econômicos, povos e comunidades tradicionais, interesses difusos etc.), universidades e institutos de ensino e pesquisa.

Figura 1 - Conceitos centrais para esta tese.



Fonte: elaborado pela autora.

3.1 Território, Gestão Costeira e Políticas de Conservação: diálogo para o uso sustentável das zonas costeiras

De acordo com Barragán Muñoz (2014), o conceito de “zona costeira” é, por vezes, empregado como sinônimo de litoral — “espaço geográfico [...] resultante do contato interativo entre a natureza e as atividades humanas que se desenvolvem em âmbitos que compartilham a existência ou influência do mar” (p. 29) — e, sobretudo, como “o âmbito jurisdicional no qual se desenvolve qualquer iniciativa (plano, programa...) de administração ou gestão dotada de competência jurídico-administrativa” (p. 29). A partir do espaço geográfico, sob a ótica de Raffestin (1993), há a produção de múltiplos territórios, resultantes das interações entre os atores, e pela forma como se apropriam do espaço e se relacionam com os recursos naturais disponíveis.

A configuração territorial, segundo Haesbaert e Limonad (1999), envolve tanto dimensões simbólicas e culturais, expressas na identidade que cada grupo social imprime ao território, quanto uma dimensão material, vinculada ao seu caráter político-disciplinar para o ordenamento do espaço e dos indivíduos. Quando se pauta a disputa do espaço geográfico, fala-se, portanto, de uma disputa de narrativas e identidades e da disputa pelo domínio concreto. Segundo Haesbaert (2014), ainda que as lutas territoriais não se limitem apenas à delimitação de zonas, essa disputa se materializa primordialmente pela lógica zonal. A disputa territorial, sob a ênfase do desenvolvimento econômico, é intensificada por uma concepção de território cada vez mais reduzida a receptor de atividades econômicas e fonte de recursos. O (re)ordenamento territorial torna-se, assim, artifício de expansão ou supressão entre territórios conflitantes (Gottmann, 2012).

Os conflitos territoriais emergem quando diferentes noções e formas de apropriação do espaço, entram em choque, por exemplo, quando atores sociais se apropriam do território como instrumento econômico, em oposição a outros cujas relações territoriais se fundamentam em modos de vida tradicionais e na subsistência (Costa, 2025). Raffestin (1993) aponta que nesta disputa há atores hegemônicos: o Estado e as grandes companhias privadas, cuja dominância se dá pelo poder político, pela capacidade de articulação e da sinergia entre interesses, e pela ação programada e estratégica sobre o espaço. Nesse sentido, o autor compreende os atores sociais enquanto sujeitos centrais e o espaço enquanto campo para a ação humana, distinguindo-os entre aqueles que produzem o território a partir de uma lógica estruturada (por meio de programas e projetos, por exemplo) e aqueles que o produzem simplesmente por se constituírem e habitarem em determinado espaço.

Com a supressão ou expulsão territorial, ocorre também o cerceamento do acesso à natureza. Ainda que não haja a intenção de aprofundar aqui o conceito de serviços ecossistêmicos, é pertinente mencionar que a produção e a disputa territorial tangenciam o debate sobre o acesso a esses serviços. Tal questão é especialmente relevante para grupos sociais vulnerabilizados, cuja dependência dos ecossistemas não se limita à sobrevivência material, mas estende-se também à sobrevivência cultural, uma vez que seus costumes, práticas e crenças estão enraizados ao meio em que vivem (Diegues, 2008).

A noção de território aplicada às zonas costeiras torna-se mais complexa, tendo em conta que envolve a interface de duas realidades diferentes, porém complementares, terra e mar, em um espaço físico de limites difusos e de difícil mensuração e definição. Essa complexidade se intensifica diante da intensa e desordenada ocupação dessas zonas, acompanhada da dependência e da sobre-exploração de seus recursos insubstituíveis e não renováveis. Esse

cenário resulta na sobreposição e oposição entre múltiplos territórios, cujos atores reivindicam o direito de uso, e na descaracterização da paisagem e da biodiversidade, marcada pela erosão costeira generalizada, degradação dos ecossistemas e poluição hídrica (Freitas, 2013).

Em países do sul global, essas zonas abrangem ainda territórios produzidos por povos e comunidades tradicionais (Diegues, 2008). No Brasil, esses territórios tradicionais são definidos pelo Decreto nº 6.040/2007 como “[...] espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária [...]”. A revisão histórica da ocupação da zona costeira brasileira evidencia a expulsão territorial desses grupos diante do avanço da especulação imobiliária, do turismo, de atividades industriais e de megaempreendimentos (como rodovias, portos e outros), ameaçando diretamente sua existência (Diegues, 2008; Calvente, 2016). Esse processo persiste, mesmo diante de avanços legais, tanto nas dificuldades para o reconhecimento e a regularização de territórios tradicionais, como no caso das comunidades caiçaras (Yamaoka et al., 2019), quanto na alta vulnerabilização desses grupos frente aos efeitos da crise climática (Onu, s.d.).

A concretização de uma gestão costeira que promova o uso sustentável depende necessariamente da compreensão das apropriações, objetivas e subjetivas, do espaço (Freitas, 2013). Dentre as diversas definições de gestão costeira na literatura, Olsen et al. (1998) propõe uma perspectiva ampla do termo, a definindo como “processo pelo qual recursos humanos e materiais são organizados para alcançar um objetivo definido dentro de uma estrutura institucional conhecida [...]” (p. 4). Uma definição mais específica é a proposta pela OCDE (1995 apud Barragán Muñoz, 2014): “gestão de conflitos e de sinergias existentes entre as diferentes atividades, de maneira a aproveitar o melhor possível a zona costeira em relação aos objetivos locais, regionais, nacionais e internacionais” (p.167). Ainda que existam diferentes interpretações, o termo refere-se, essencialmente, a ações orientadas por objetivos definidos para os territórios costeiros. Dessa forma, a forma como estes territórios são compreendidos determina o que será objetivado e quais estratégias serão adotadas (Freitas, 2013).

O fortalecimento da sustentabilidade como paradigma para a gestão costeira se deu, sobretudo, nos anos 1990, impulsionado pelas ações das Nações Unidas. O reconhecimento da sustentabilidade como um tripé que integra crescimento econômico, conservação ambiental e equidade social orientou a formulação do programa de ação (Agenda 21) apresentado na Rio-92. Essa noção foi aprofundada em marcos internacionais posteriores, como os ODS, especialmente o ODS 14, que prevê “conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”. Aprofundou-se, ainda, a

compreensão sobre a continuidade entre ambientes costeiros e marinhos e, consequentemente, a necessidade de abordagens integradas para a gestão das zonas costeiras (Souto, 2021).

Barragán Muñoz (2014) ao desenvolver a noção de gestão costeira integrada, a define como:

um processo legitimado através de uma política pública, com fundamentação técnica científica, mas que considera os saberes tradicionais, voltado a administração de bens comuns e interesses públicos; que se orienta a tomada de decisão para obter o melhor e mais equitativo benefício dos serviços ecossistêmicos costeiro-marinhos, dando especial atenção em conservar o capital natural, o patrimônio cultural, a paisagem; ao mesmo tempo que lida com os riscos e ameaças que afetam pessoas, bens ou recursos. (p.170)

À vista disso, ao se considerar os critérios para a legitimação da sustentabilidade proposto por Sachs (2002 apud Hanai, 2012), verifica-se a convergência entre integralidade na gestão e sustentabilidade. Entre outros critérios, o autor propõe a igualdade no acesso aos recursos, o respeito às tradições culturais frente às possibilidades de inovação, a preservação do potencial produtivo dos ecossistemas, o desenvolvimento ambientalmente seguro, a configuração equilibrada dos territórios, a segurança alimentar e a promoção da coesão social. Nesse sentido, ainda que sustentabilidade tenha sido apropriada como discurso para a legitimação do modelo dominante de desenvolvimento (Esteve, 1992), o conceito se ramificou também em uma perspectiva crítica que não apenas questiona este modelo de exploração, mas também os seus reflexos e impactos sobre os diferentes grupos sociais que deles dependem. Nessa lógica, a busca pela sustentabilidade envolve tanto a criação de mecanismos viáveis para sua implementação quanto a valorização da diversidade de relações sociais, saberes e formas de compreender o mundo que coexistem em um mesmo espaço (Hanai, 2012).

A gestão costeira pode ser entendida e materializada como uma política pública própria, mas também admite a formulação de políticas específicas e relativas à diferentes escalas territoriais como instrumento para sua efetivação (Barragán Muñoz, 2014). Um exemplo é a Lei nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) no Brasil e prevê, em seu texto, a possibilidade de criação de APs para alcançar seus objetivos. Subirats et al. (2012 apud Barragán Muñoz, 2014) define política pública como “uma série de decisões ou ações [...] tomadas por diferentes atores, públicos e, às vezes, não públicos, cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam, com o objetivo de resolver, de forma pontual, um problema politicamente definido como coletivo”. Os autores acrescentam ainda que essas decisões tendem a “[...] modificar a conduta de grupos sociais que, supõe-se, originaram o

problema coletivo a ser resolvido, em função dos interesses de grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema” (p. 146).

As políticas públicas podem assumir diferentes escopos, como políticas de natureza econômica, social ou territorial. É neste último escopo que se inserem, de forma predominante, as políticas de conservação, materializadas sobretudo por meio da instituição de áreas protegidas (Vallejo, 2002; Brito, 2008). Tais políticas desempenham uma função social crítica, pois, primeiro, elevam conflitos e demandas territoriais ao campo político-normativo, atuando como mecanismos institucionais de mediação e orientando-se, conforme já mencionado, pelo paradigma da sustentabilidade. Em um segundo nível, mais profundo, essas políticas têm lastro na garantia do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como desdobramento do direito à vida (Leuzinger, 2007). Na esteira de um movimento internacional, esse direito foi reconhecido na Constituição espanhola, em 1978: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.” e “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.” (Art. 45, p. 9); e na Constituição brasileira, em 1988: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (Art. 225).

Entretanto, a criação e a implementação das políticas de conservação materializadas na forma de áreas protegidas são, historicamente, marcadas por conflitos. Em primeiro lugar, esses conflitos decorrem da perspectiva adotada nas décadas passadas, pelos formuladores dessas políticas, baseada na noção de incompatibilidade entre conservação da natureza e presença humana, conforme será detalhado na seção seguinte. Em segundo lugar, relacionam-se à própria forma de concretização das áreas protegidas, que atribui ao território um novo recorte espacial por meio de delimitações específicas, projeta uma nova concepção sobre esse espaço e, a partir disso, reestrutura os usos previamente estabelecidos e aqueles potencialmente passíveis de serem desenvolvidos, e introduz uma nova estrutura de gestão, composta por instâncias que passam a deter competências sobre o território, bem como por novos regramentos que precisam ser compreendidos e observados pelos atores sociais (Brito, 2008).

Nesse sentido, a área protegida constitui, simultaneamente, um instrumento de mediação de conflitos e uma fonte potencial de geração de conflitos, ao confrontar distintas formas de apropriação territorial. Por essa razão, ela se vê diante da necessidade de mediar

inclusive os conflitos que ela própria produz, como condição para avançar no cumprimento de seus objetivos. É nesse ponto que se evidencia a dependência estrutural das políticas de conservação e, sobretudo das APs, em relação aos processos participativos, como meio de viabilizar sua existência e atuação no território. Essa realidade torna-se ainda mais complexa quando projetada sobre as zonas costeiras, conforme já discutido. Assim, uma vez estabelecida o nexo entre o que se pretende gerir e conservar (as zonas costeiras e seus territórios), como (por meio da gestão costeira e das políticas de conservação) e com base em que (no paradigma da sustentabilidade), a próxima seção se dedica a abordar as áreas protegidas costeiro-marinhas como principal ponto de confluência entre esses três níveis.

3.2 Áreas Protegidas Costeiro-Marinhas

A concepção de áreas protegidas na sociedade ocidental foi pautada, ao menos até a década de 1960, como um mecanismo de proteção sob responsabilidade da União e dos Estados, implementado com uma abordagem *top down* e fundamentada estritamente em valores estéticos, ecológicos e científicos (Soliku; Schraml, 2018). Inspirado na noção de *wilderness* (natureza em seu estado selvagem), o modelo preservacionista que orientou esse processo baseava-se na ideia de que seria possível isolar e proteger parcelas naturais consideradas “virgens”, ignorando áreas do entorno, a presença e o papel dos indivíduos na configuração desses espaços, e processos ecológicos fundamentais que dependem da conectividade entre habitats, como fluxo gênico e ciclagem de nutrientes (Boudouresque et al., 2005). Little (2003) classificou esse movimento como “preservacionismo territorializante”, posto que culminou na centralização e exclusividade do controle sobre grandes extensões territoriais e monopolização do acesso aos recursos naturais.

No recorte do sul global, a importação desse modelo de preservacionista desencadeou conflitos territoriais que persistem até os dias atuais. Nas florestas e zonas costeiras, a presença de inúmeros povos e comunidades tradicionais configurava uma realidade ecológica, social e cultural marcada por elevada complexidade. A criação de áreas protegidas, nesse contexto, colocou em choque duas visões de mundo: de um lado, o mito preservacionista da natureza intocada; de outro, a concepção de natureza como extensão da própria existência, permeada por saberes, representações e relações que vão além do espectro material (Diegues, 2008).

A partir da década de 1970, o papel e os objetivos das APs foram submetidos a um processo de revisão, impulsionado por debates internacionais. A ideia de área protegida avançou para uma visão mais ampla e dinâmica, centralizando sua função para a gestão da

natureza. Sob essa nova perspectiva, passaram a ser concebidas como parte de um planejamento e gestão regional da terra e mar mais abrangente; e a partir do entendimento que a conservação requer flexibilidade, sem a premissa da exclusão das populações locais (Diegues, 2008; Boudouresque et al., 2005). No que tange APs costeiras-marinhas, os objetivos atuais geralmente se enquadram em um ou mais dos seguintes: (i) proteger espécies e habitats ameaçados; (ii) promover educação ambiental; (iii) servir como áreas de referência para pesquisa científica; (iv) oferecer paisagens atrativas para o turismo; (v) criar zonas de exclusão de pesca que favoreçam a reprodução e aumentem os estoques pesqueiros nas áreas ao redor; e (vi) gerir os diferentes usos do mar, evitando conflitos entre eles e com os objetivos de conservação (Boudouresque et al., 2005).

Cicin-Sain e Belfiore (2005) argumentam que a integração entre áreas protegidas costeiras-marinhas e a gestão costeira repousa em um conjunto de princípios, que podem ser compreendidos também a partir das potencialidades das APs para uma gestão efetiva do espaço costeiro e marinho. Em primeiro lugar, as APs são instrumentos importantes para promover a conectividade ecológica, socioeconômica e cultural, funcionando como campo para identificar pressões externas e benefícios; nesse quadro, ferramentas como plano de manejo, zoneamento e o conselho gestor oferecem suporte informacional e de ordenamento explicitando vínculos terra-mar e compatibilizando zonas de proteção com usos existentes. Em segundo lugar, as APs retroalimentam os processos de gestão costeira ao prover uma base científica e informacional, orientando pesquisas científicas e monitoramento e servindo como áreas de referência sobre o estado dos ecossistemas. Também contribuem, por meio da demonstração de resultados e benefícios à sociedade, para o apoio público, favorecendo um ambiente institucional e político favorável tanto à própria AP quanto a políticas correlatas de gestão e conservação. Esta capacidade é subsidiada por ferramentas como a participação no conselho gestor, ações de educação ambiental e atividades de divulgação científica.

No plano da governança, os autores apontam que superar a fragmentação institucional requer fortalecer relações que assegurem a coordenação entre políticas, planos, programas e projetos, em consonância com o contexto em questão. Nesse sentido, APs funcionam como instrumentos-chave para integrar níveis mais altos da gestão costeira aos níveis territoriais, por meio da presença ativa de gestores de APs em arenas de gestão costeira, da escuta de atores sociais nas pautas da própria AP e da coordenação entre órgãos setoriais (pesca, turismo, conservação, fiscalização etc.). Essa articulação é fomentada mediante interfaces descritas no plano de manejo e compatibilizadas no zoneamento, além da interação no âmbito dos conselhos gestores. A efetividade dessa integração, assim como o êxito dos programas de gestão costeira,

depende da mobilização de recursos e capacidades (pessoas, infraestrutura e financiamento público/privado). Nesse âmbito, as APs podem prever mecanismos de arrecadação (taxas de uso, compensação ambiental, parcerias etc.), constituir equipes qualificadas que se apoiem em indicadores quantitativos e qualitativos definidos no plano de manejo e acompanhados pelo conselho, de modo a informar ajustes adaptativos e difundir práticas bem-sucedidas. Soma-se a isso a cooperação entre entidades públicas e atores sociais na implementação do plano de manejo e de outras ações correlatas, ampliando o esforço humano disponível (Cicin-Sain e Belfiore, 2005).

Embora as APs costeiro-marinhas apresentem grandes potencialidades para impulsionar a gestão costeira, elas enfrentam, em geral, desafios recorrentes que combinam pressões antrópicas difusas e limitações operacionais. Entre as pressões humanas, destacam-se as atividades ilegais, que muitas vezes não são reportadas ou criminalizadas de fato, e cuja persistência revela baixa capacidade de *enforcement* e fiscalização. Isso deve-se ao cenário recorrente de meios escassos tanto de recursos financeiros como de equipe, o que impede, por exemplo, o patrulhamento marinho, que já possui um custo elevado se comparado ao terrestre. Esse quadro decorre, em parte, de escassez de recursos financeiros e de pessoal, o que limita, por exemplo, o patrulhamento marinho (tipicamente mais oneroso que o terrestre), e é agravado pela existência de APs muito extensas, que exigem coordenação regional e medidas de manejo para além de seus limites administrativos. Do ponto de vista do conhecimento, lacunas de amostragem, especialmente em áreas remotas, e restrições logísticas dificultam a avaliação de tendências, o monitoramento de resultados e a mensuração de efetividade. Por fim, questões de governança (disputas legais e déficits de participação) podem fragilizar a legitimidade das APs, a aceitação social e a continuidade das políticas de conservação e manejo (Hays et al., 2020). Este último tópico será aprofundado na seção a seguir.

3.3 Da governança à participação pública: construindo o caminho

Ainda que existam diferentes concepções de governança, todas convergem na redefinição do papel do Estado, que deixa de atuar exclusivamente como protetor do bem coletivo para assumir a função de agente articulador, compartilhando responsabilidades com diversos atores sociais. Essas concepções se vinculam a vertentes distintas: de um lado, a origem ligada ao pensamento neoliberal, que defende a modernização da gestão pública por meio da redução da atuação direta do Estado e da transferência de funções por instrumentos como privatizações e parcerias (Kissler; Heidemann, 2006; Frey, 2007); de outro, as correntes

democrático-participativas e da sustentabilidade, que propõem a reforma estatal a partir do fortalecimento dos mecanismos de decisão coletiva e da ampliação da participação pública (Kissler; Heidemann, 2006; Clark; Harley, 2020).

De acordo com Clark e Harley (2020), a governança se estrutura a partir de três elementos centrais: atores sociais, que devem ter capacidade de decidir e escolher sobre seus territórios, indo além do papel de meros consumidores e produtores de recursos; instituições, responsáveis por dar estrutura à governança e moldar o comportamento social por meio de regras, normas, direitos, valores culturais e crenças; e poder, entendido como a capacidade de influência que se manifesta em diferentes níveis, permeando as relações entre atores, instituições, recursos e objetivos. Em perspectiva com o conceito de gestão, a governança permeia os diferentes níveis de gestão, definindo seus rumos e conduzindo-os por meio de estratégias e direcionamentos (processo no qual se expressa o poder de decidir), enquanto a gestão concretiza esses insumos nas atividades de planejamento, execução e controle (TCU, 2020).

Embora conceitualmente distintas, na prática, gestão e governança são intrínsecas uma à outra e, juntas, estruturam a máquina pública que decide e atua sobre as zonas costeiras, seus territórios e recursos. Barragán Muñoz (2014) ao propor o modelo analítico *Decálogo para la Gestión de Áreas Litorales*, define os dez elementos que compõem a gestão costeira: política, normativa, instrumentos, estratégias, educação, recursos, informação, instituições, gestores e participação — sendo os três últimos fatores elementares da própria governança, conforme citado anteriormente. Por "instituições", o autor se refere tanto às entidades públicas, quanto às privadas que se relacionam com elas, além dos aspectos relacionados à sua atuação, como a coordenação institucional, os modelos de tomada de decisão, os órgãos colegiados, entre outros. "Gestores" refere-se aos responsáveis pela tomada de decisões que afetam as zonas costeiras, no exercício de suas competências legais. Já "participação" diz respeito às diferentes formas e esferas de envolvimento dos atores sociais na governança, com o objetivo de garantir apoio e legitimidade social às medidas de gestão. "Recursos" e "informações" são insumos críticos tanto para o funcionamento da gestão quanto para a tomada de decisões embasadas em dados na governança. "Políticas", "normativas", "estratégias" e "instrumentos" são ferramentas da gestão costeira que estão sob o escopo das decisões da governança. "Educação" sobrepõe a prática da gestão e da governança, por tratar da formação da sociedade para a sustentabilidade.

No que tange à governança em áreas protegidas, esta se expressa em uma diversidade de arranjos institucionais que articulam a colaboração entre os setores público e privado, abrangendo desde diretrizes de políticas internacionais e pactos orçamentários nacionais até

estratégias regionais de uso do solo e decisões cotidianas que impactam diretamente a vida de seus habitantes (Dinica, 2017; Borrini-Feyerabend, 2017).

Jentoft et al. (2007) interpreta a governança como o campo de interação entre as APCMs e os territórios e atores sociais. Nessa perspectiva, distinguem-se o sistema de gestão, o sistema a ser governado e o canal de comunicação entre ambos. Assim, a governança se expressa da seguinte forma: as APCMs apresentam diferentes tamanhos, formatos e agendas (sistema de gestão) → devem abranger o maior número possível de ecossistemas e, consequentemente, distintas formas de organização social e cultural (sistema a ser governado) → estabelecem múltiplas conexões com os territórios (governança); as APCMs aprendem e respondem a mudanças ecológicas → a produtividade e a composição das espécies se alteram ao longo do tempo, modificando preocupações, demandas e configurações territoriais → o modo como as APCMs se relacionam com os atores sociais também se transforma; a legitimidade territorial é condição para sua efetividade → a participação e o apoio dos atores sociais tornam-se indispensáveis → APCMs estão expostas a pressões e demandas externas.

Os arranjos de governança variam quanto ao grau de centralização do poder, conforme a tipologia proposta por Borrini-Feyerabend (2017). Considerando que a maioria das APs costeira-marinhas é de domínio público e tem sua gestão atribuída a órgãos ambientais, propõe-se, para a interpretação dos dados do SIS-MAPP, a seguinte tríade adaptada do proposto pelo autor e dialogada com os modelos participativos propostos por Barragán Muñoz e Ruiz (2015): governança centralizada, governança colaborativa e governança compartilhada (Quadro 2). Os outros tipos propostos pelo autor incluem governança por atores privados, seja por meio de concessões seja em regimes de propriedade privada, e governança por povos e comunidades tradicionais/locais, na qual a autoridade e a responsabilidade pela gestão são exclusivamente desses grupos.

Quadro 2 - Tipos de governança em áreas protegidas e suas características principais.

Tipos de Governança	Características centrais	Barragán Muñoz e Ruiz (2015)	
Governo-centrada	• Autoridade e responsabilidade: um ou mais órgãos governamentais detêm autoridade, responsabilidade e prestam contas pela gestão da área protegida; • Definição de objetivos: o governo estabelece objetivos de conservação (incluindo enquadramento em categorias UICN) e elabora/aplica o plano de manejo; • Centralização de decisões: decisões estratégicas podem permanecer no	Controle Institucional	<u>Modelo Dirigido</u> • Baixo engajamento; • Perfil funcional: instituições públicas informam os cidadãos; • Autoridade sobre a AP: institucional; • Órgãos colegiados: compostos por maioria institucional; se reúne raramente (1 a 2 vezes por ano); depende totalmente da instituição para funcionar; • Centralização de decisões: apenas as instituições podem alterar diretrizes; decidir e gerir orçamento; e decidir as

	governo, enquanto tarefas cotidianas de planejamento/gestão podem ser delegadas/compartilhadas; ● Participação: pode haver ou não obrigações legais de informar/consultar atores antes da criação ou decisões de gestão.		pautas (frequentemente pouco relevantes); ● Facilidade da participação: a instituição controla e dispõe de informações e meios necessários. <u>Modelo Tutelado</u> ● Baixo engajamento; ● Perfil funcional: instituições públicas consultam os cidadãos; ● Autoridade sobre a AP: dividida, com predomínio institucional; ● Órgãos colegiados: composição mais equilibrada, porém com predomínio institucional; se reúne pouco (3 a 4 vezes por ano); depende da coordenação com a instituição para funcionar; ● Centralização de decisões: instituições consultam cidadãos para alterar diretrizes, decidir e gerir orçamento, e decidir pautas; ● Facilidade da participação: a instituição fornece de forma seletiva informações e meios necessários à participação.
Colaborativa	● Autoridade e responsabilidade: permanece em uma agência governamental; ● Obrigação de envolver: por leis/políticas, a agência deve informar e/ou consultar atores, detentores de direitos e interessados na AP; ● Arranjo típico: órgão colegiado multissetorial e representativo elabora propostas e autoridade pública valida/aprova; ● Papel dos colegiados: predominantemente consultivo/técnico, com influência, mas sem poder decisório final; ● Processo: ênfase em consulta regular, consenso entre as partes, e feedback e transparência entre instâncias de forma contínua e ampla.	Controle cidadão	<u>Modelo de Transição</u> ● Bom engajamento; ● Perfil funcional: cidadãos indicam atuações; ● Autoridade sobre a AP: dividida, com predomínio cidadão; ● Órgãos colegiados: composição mais equilibrada, porém com predomínio cidadão; se reúne com frequência (5 a 6 vezes por ano); é recomendável que haja coordenação com a instituição para funcionar; ● Compartilhamento de decisões: cidadãos fazem propostas e negociam para alterar diretrizes, e decidir e gerir orçamento; cidadãos decidem pautas (alta relevância); ● Facilidade de participação: cidadãos dispõem de informações e meios necessários à participação.
Compartilhada	● Autoridade e responsabilidade: descentralizada entre múltiplos atores formal e/ou informalmente; ● Papel dos colegiados: deliberativo; ● Requisitos mínimos: processo de negociação contínuo; acordo de cogestão (estabelecendo atribuições e benefícios para as partes); instituição de governança multissetorial; ● Processo: ênfase em consulta regular, consenso entre as partes, e feedback e transparência entre instâncias de forma contínua, ampla e individual para cada uma das partes; ● Arranjo típico: combina órgão decisório central (composto por diferentes atores e representativo) e executivo (pode ou não incluir várias partes).		<u>Modelo autônomo</u> ● Engajamento pleno; ● Perfil funcional: cidadãos decidem; ● Autoridade sobre a AP: cidadã; ● Órgãos colegiados: composta com maioria cidadã; se reúne com sempre (mais de 6 vezes por ano); funcionamento totalmente autônomo; ● Compartilhamento de decisões: cidadãos decidem sobre diretrizes, orçamento e pautas; ● Facilidade de participação: qualquer cidadão dispõe de informações e meios necessários à participação.

Fonte: produzido pela autora com base em Borrini-Feyerabend (2017) e Barragán Muñoz e Ruiz (2015).

Apesar da existência de diferentes modelos de governança, as áreas protegidas ainda são frequentemente percebidas como mais onerosas do que benéficas. Em primeiro lugar, porque constituem, de fato, instrumentos de restrição — no caso das áreas costeiro-marinhas, por exemplo, proíbe-se determinadas artes de pesca, a coleta de algumas espécies ou alguns pontos de ancoragem. Em segundo lugar, embora haja avanços, a criação e a gestão dessas áreas ainda são conduzidas de forma centralizada e burocrática, sem uma leitura realista do contexto socioeconômico. Assim, as áreas protegidas são vistas como obstáculos impostos por atores externos aos territórios (Boudouresque et al., 2005; Ramos, 2014).

Dado este cenário, para Borrini-Feyerabend (2017), a qualidade da governança em APs depende da observância dos princípios propostos por Graham et al. (2003): legitimidade e voz, garantindo a participação ativa e diversa (em termos de gênero, grupos sociais etc.) e a promoção do diálogo e do consenso; direção, a visão estratégica para as APs deve estar integrada a outros instrumentos de gestão e respeitar as complexidades ecológicas, históricas, culturais e sociais de cada contexto; desempenho, os objetivos de conservação e outros devem ser alcançados e deve haver o monitoramento e a adaptação contínua do processo; responsabilização e prestação de contas, a integridade e transparência nos processos de gestão das APs deve ser assegurada; e justiça e direitos, assegurando a repartição equitativa dos custos e benefícios, o respeito aos direitos sobre a terra, a água e os recursos, a proteção dos meios de subsistência de grupos vulneráveis e a garantia do consentimento livre, prévio e informado de povos e comunidades tradicionais afetados pelas APs.

À luz deste enquadramento, torna-se evidente que a participação pública é o eixo prático por meio do qual os elementos centrais da governança—atores, instituições e poder—se relacionam no âmbito da gestão das zonas costeiras e das APCMs. A próxima seção, portanto, dedica-se a examinar conceitos, fundamentos e atributos da participação pública nas APCMs.

3.4 A participação pública

A participação pública não constitui um conceito rígido ou restrito a uma definição única. Contudo, diferentes abordagens convergem em aspectos centrais para sua compreensão (Quadro 3). Em primeiro lugar, destaca-se seu caráter processual que pede continuidade, diálogo estruturado e troca bidirecional de informações capazes de transformar posições de gestores e atores sociais. Em segundo, seu papel na democratização da gestão pública, ao configurar um espaço de interlocução e negociação entre autoridades responsáveis por decisões e os cidadãos impactados por elas. Envolve também o componente do poder, ao expor a tomada

de decisões originalmente centrada no Estado à influência de outros atores. Por fim, destaca-se o aspecto da aprendizagem social, que pode se manifestar em diferentes níveis: desde experiências mais simples, como o contato com outros saberes e o estímulo à colaboração, até formas mais complexas, como o fortalecimento de vínculos associativos em escala territorial.

Quadro 3 - Alguns conceitos de participação pública ou variáveis propostos na literatura científica.

Definição de Participação Pública (e variações)	
Arnstein (1969)	Participação cidadã é um termo categórico para designar o poder cidadão. Trata-se da redistribuição de poder que permite que os cidadãos historicamente excluídos dos processos políticos e econômicos sejam deliberadamente incluídos no futuro. É a estratégia pela qual os que 'não têm' passam a participar da definição de como a informação é compartilhada, de como metas e políticas são estabelecidas, de como os recursos tributários são alocados, de como os programas são executados e de como benefícios são distribuídos. Em resumo, é o meio pelo qual podem provocar reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar os benefícios de uma sociedade afluyente. (p. 206)
Rowe Frewer (2005)	[...] é a prática de envolver membros do público na definição de agendas, na tomada de decisões e na formulação de políticas de organizações ou instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas. Na participação pública, informações são trocadas entre membros do público e os responsáveis (órgão público ou outra autoridade que promove a participação). Ou seja, há algum grau de diálogo no processo que ocorre (geralmente em um ambiente de grupo), o qual pode envolver representantes de ambas as partes em diferentes proporções (dependendo do mecanismo em questão) ou, de fato, apenas representantes do público que recebem informações adicionais dos responsáveis antes de responder. Em vez de simples opiniões brutas serem transmitidas, o ato de diálogo e negociação serve para transformar as opiniões dos membros de ambas as partes (responsáveis e participantes do público). (p. 254)
Loureiro et al. (2003)	Um processo que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo. Em tais interações, como em quaisquer relações humanas, ocorrem relações de poder que incidem e se manifestam em níveis distintos em função dos interesses, valores e percepções dos envolvidos. (p. 3)
Barragán Muñoz (2014)	Um processo interativo que coloca em contato os responsáveis técnicos e políticos de uma determinada iniciativa com os cidadãos, especialmente se estes últimos estão envolvidos ou interessados de alguma maneira pelos espaços litorâneos ou pelos ecossistemas costeiro-marinhos e seus serviços. (p. 286)
Jacobi (2015)	Processo continuado de democratização da vida dos cidadãos, que visa promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais, e o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações e desenvolver a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades. (p. 31)

Fonte: elaborada pela autora.

Há também distinções quanto à composição do termo “participação”, que pode aparecer como participação cidadã, social, pública, de *stakeholders*, comunitária, entre outras. Choguill (1996) argumenta que a expressão “participação cidadã” tende a enfatizar o status formal de cidadania, o que pode torná-la excludente em contextos do Sul Global, onde nem todos os afetados pelas decisões públicas são reconhecidos como cidadãos plenos (como moradores sem documentação legal ou em ocupações informais). Em sua análise, o termo “participação comunitária” capta melhor a ação coletiva de bairro/comunidade, frequentemente baseada em ajuda mútua para suprir necessidades básicas e influenciar decisões. Por sua vez, Loureiro et al. (2003) compreende a “participação cidadã” como a intervenção de cada indivíduo na vida pública, sem que essa atuação esteja necessariamente vinculada a estruturas institucionais do

Estado. O autor também propõe uma distinção entre participação política e participação social: a primeira diz respeito à atuação direta na formulação e controle do poder político; a segunda refere-se à participação em organizações comunitárias voltadas à defesa de seus interesses e à promoção do próprio desenvolvimento da comunidade. No presente trabalho, optou-se pelo termo “participação pública” pela sua generalidade: já que “comunidade” aqui tem o recorte da tradicionalidade (conforme conceituado anteriormente) e, no escopo do estudo está a análise da participação das comunidades, iniciativa privada, ambientalistas, e outros atores que aparecem nos contextos dos casos de estudo.

Loureiro et al. (2003) e Jacobi (2015) associam o exercício da participação pública à finalidade de assegurar o controle social. Para os autores, o controle social desempenha um papel central na garantia do acesso universal e igualitário aos direitos fundamentais, ao permitir a fiscalização do poder político e das ações do Estado. Esse controle se efetiva por meio de mecanismos de monitoramento, acesso à informação e participação nos processos de planejamento, formulação e avaliação de políticas públicas. Parte-se do princípio de que o poder do cidadão não se restringe ao direito de escolher seus representantes nos períodos eleitorais, mas inclui também a possibilidade de acompanhar de forma contínua o exercício do poder delegado (Jacobi, 2015).

Além do seu papel enquanto instrumento para a garantia do acesso a direitos, a participação pública constitui, por si só, um direito assegurado constitucionalmente em diversos países. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 posiciona a participação como um dos meios pelos quais a democracia se estabelece e o poder do povo deve ser exercido, em consonância com os fundamentos constitucionais, especialmente a cidadania e o pluralismo político. Nessa lógica, prevê que a administração pública deve obedecer, entre outros, aos princípios da publicidade e da eficiência, e que a legislação brasileira deve assegurar e regulamentar as formas de inclusão direta dos cidadãos na gestão pública. De modo semelhante, a Constituição da Espanha reconhece a participação nos assuntos públicos como um direito fundamental, sob a ótica da convivência democrática e à construção de uma ordem econômica e social justa. Define ainda que “corresponde a los poderes públicos [...] remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Para Sorrentino (2006) o desenvolvimento de uma participação pública de qualidade depende de se considerar cinco dimensões. A primeira é a infraestrutura básica, condições objetivas para estar e permanecer no processo (distância, transporte, custos, horários, acessibilidade), sem as quais a ausência é confundida com “desinteresse”. A segunda é a

disponibilização de informações claras sobre alternativas, riscos, custos e benefícios, para decisões realmente informadas. A terceira são os espaços de locução contínuos (reuniões periódicas, comunicação comunitária, plataformas digitais) que sustentam diálogo, elaboração de sentidos e construção de consensos. A quarta é a tomada de decisão com regras explícitas sobre quem decide o quê, limites e competências, grau de vinculação das deliberações e formas de incorporar contribuições (matriz de respostas, prazos, quórum, devolutivas oficiais). Por fim, a subjetividade do pertencimento, isto é, a sensação de pertencer e ter responsabilidade sobre o território, gerando o compromisso que conecta decisões coletivas ao cotidiano; sem ele, a participação torna-se formalidade e não transforma práticas.

Na clássica proposta de Arnstein (1969), a “escada de participação cidadã”, diferente da proposta de Sorrentino (2006), a participação pública é compreendida centralizando o poder na tomada de decisão, sendo esse o critério central para a tipologia dos diferentes arranjos participativos. O modelo organiza-se em três níveis — não participação, participação com concessão limitada de poder e participação com poder cidadão — desdobrados em oito degraus que indicam diferentes capacidades de o público influenciar a tomada de decisão. Para além de uma tipologia, a escada funciona como instrumento diagnóstico: permite localizar um arranjo participativo em determinado degrau e orientar mudanças institucionais para “subir” a escada (Arnstein, 1969; Okazaki, 2008).

No primeiro nível, da não participação, situam-se manipulação e terapia. Aqui, a “participação” cumpre papel persuasivo ou de adestramento, no qual autoridades e organizações conduzem grupos a aceitarem agendas e interesses previamente estabelecidos. Sinais típicos desse nível incluem comunicação unilateral e inexistência de compromissos institucionais de incorporar contribuições. O segundo nível reúne as formas de participação simbólica, nas quais há interação sem transferência substantiva de poder decisório. O degrau da informação inaugura o direito de saber — e, como enfatiza Arnstein (1969), pode ser o “primeiro e mais importante passo para a participação legítima” (p. 219) —, mas permanece limitado quando os fluxos são unidirecionais, técnicos e pouco acessíveis. No degrau da consulta, multiplicam-se o uso de mecanismos para a escuta de opiniões, ainda sem a garantia de que estas influenciem o resultado. No nível de pacificação, há presença social em comitês ou conselhos e certa capacidade de “negociar detalhes”, porém as chaves do processo (agenda, orçamento, poder de veto e de decisão final) seguem sob controle institucional. Em síntese: nesses três degraus, a escuta existe, mas a incorporação é contingente e, frequentemente, excepcional. O terceiro nível representa a efetiva redistribuição de poder. Na parceria, cidadãos e governo coplanejam políticas, compartilham responsabilidades e recursos, estabelecem rotinas de cogestão e códigos

de decisão (por exemplo, quórum paritário, comissões mistas etc.). Na delegação de poder, determinados planos, programas ou etapas do ciclo decisório — passam à autoridade dominante de atores sociais, com mandatos claros e vinculantes. No controle cidadão, a governança é predominantemente *bottom up*: os cidadãos governam programas e instituições, deliberam sobre políticas e gestão, administram recursos e prestam contas; ao Estado cabe garantir direitos, oferecer suporte técnico e zelar pelo cumprimento de princípios (Arnstein, 1969; Tosun, 2006). Nesses três degraus, a influência deixa de ser eventual e torna-se estrutural.

Do ponto de vista analítico, alguns marcadores no modelo de Arnstein (1969) ajudam a diferenciar simbolismo de poder efetivo, como quem define a agenda, caráter vinculante (ou não) das deliberações, ou evidências de incorporação (por exemplo, proporção de propostas acolhidas, mudanças normativas resultantes e efeitos sobre a alocação de recursos). Importa, contudo, reconhecer seus limites. O modelo não abrange a complexidade dos elementos que dão forma à participação, pois concentra a leitura no eixo do poder, negligenciando assim o olhar aos meios (processos, métodos e mecanismos de feedback), a quem participa e aos resultados (Tritter e McCallum, 2006; Cornwall, 2008). Essas considerações contribuem para o avanço de uma leitura mais realista e não romantizada da participação. Por exemplo, a simples existência de conselhos que operam *ad infinitum* (enquadrados por Arnstein no degrau de pacificação) não garante, por si só, maior influência, uma vez que funcionam frequentemente como instâncias meramente informativas (Cioffi et al., 2024). Além disso, em seu próprio trabalho, Arnstein (1969) aponta possíveis questões relativas aos níveis mais altos de poder: (a) risco de “balcanização”, isto é, fragmentação de serviços e decisões públicas em unidades locais isoladas, com regras e padrões díspares; (b) brechas para oportunistas instrumentalizarem minorias em favor de interesses privados; e (c) a concessão do poder sem os recursos necessários para o sucesso, sobretudo para grupos vulnerabilizados (ex. no caso de conceder à uma comunidade a gestão de um área).

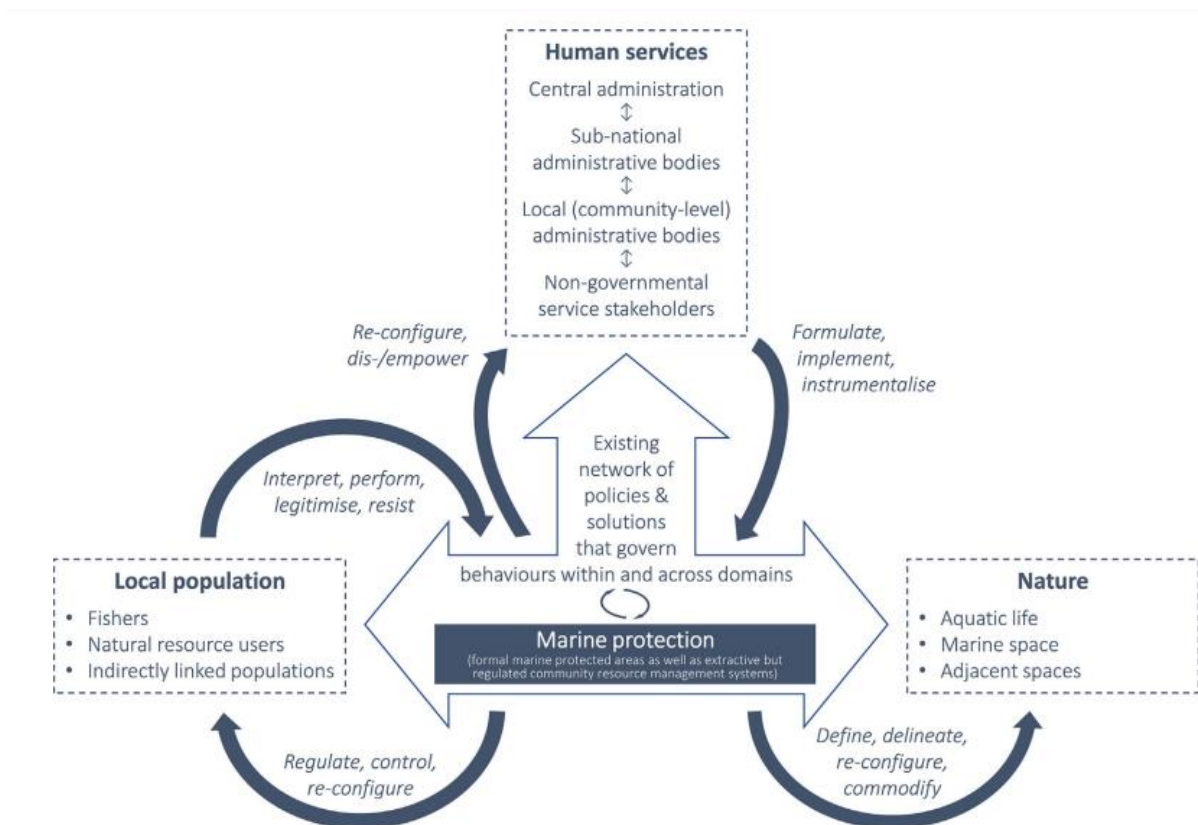
Choguill (1996), ao adaptar o modelo de Arnstein para contextos territoriais do sul global, aponta que o Estado ocupa o eixo estruturante da participação: é a sua atitude, de apoio, manipulação, rejeição ou negligência, que determina o “degrau” alcançado e, portanto, os resultados possíveis. Quando apoia, viabiliza empoderamento, parcerias e, em menor grau, conciliação, ao prover recursos, legitimidade e condições institucionais para a ação dos atores sociais. Quando manipula, usa a participação para controlar conflitos e legitimar decisões. Se rejeita, bloqueia e reprime iniciativas e desmobiliza capacidades locais; e se negligência, força a comunidade a “se virar” sem garantias de direitos, o que até pode produzir obras pontuais, mas não consolida influência política.

No contexto da gestão costeira, Barragán Muñoz (2014) destaca que os atores sociais constituem uma das quatro chaves das políticas públicas (ao lado dos recursos, das regras institucionais e do conteúdo da política), sendo que a forma como esses atores se articula com os demais elementos é determinante para compreender os desafios, os sucessos e os fracassos dessas políticas. Assim, o autor analisa o ciclo das políticas públicas para gestão costeira a partir das abordagens *top down* e *bottom up*. Na perspectiva *top down*, a identificação de problemas e a definição da agenda política ocorrem a partir da percepção do sistema político-administrativo. Já na abordagem *bottom up*, essas demandas surgem da experiência dos usuários e da sociedade. A formulação da política pode ser institucionalizada e guiada por normas (*top down*) ou construída com base nas demandas de grupos afetados, que definem com maior precisão suas prioridades (*bottom up*). Na implementação, o modelo *top down* privilegia decisões político-administrativas, enquanto o *bottom up* valoriza as ações dos próprios atores locais. A avaliação, quando conduzida pela abordagem *top down*, segue critérios legais e planos previamente definidos. No modelo *bottom up*, muitas vezes não há critérios claros, ou prioriza-se a avaliação da participação dos atores em detrimento da análise dos resultados. Por fim, a identificação dos atores pode ser feita a partir das instituições públicas, com participação tratada como formalidade (*top down*), ou partir do território, envolvendo atores públicos e privados com alto interesse em participar (*bottom up*).

No âmbito da participação pública em APCMs, e em consonância com a interpretação de governança como campo de interação em Jentoft et al. (2007), a participação pode ser entendida como o mecanismo relacional que articula três domínios: populações locais, entidades públicas e organizações da sociedade civil (“*human services*”) e o espaço costeiro-marinho, conforme o *framework* da Figura 2. No plano das populações locais, o controle e a regulação exercidos pela APCM reordenam práticas, papéis e expectativas, produzindo interpretações que tanto podem conferir legitimidade quanto engendrar resistência/descumprimento; promover participação implica não reduzir essas respostas a “falta de entendimento”, mas reconhecê-las como efeitos da implementação e incompatibilidades entre políticas e territórios, e barreiras concretas à sustentabilidade. Na interface populações–órgãos públicos, a nível territorial, a participação é o canal pelo qual se disputa a instrumentalização da APCM para criminalizar grupos, consolidar controle do Estado e elites, ou priorizar/valorizar práticas tradicionais; nessa disputa, ativismos locais e o avanço da participação reconfiguram o balanço de poder, reduzindo o poder unilateral das entidades públicas sobre a APCM. Na interface população–natureza, a APCM desenha o espaço marinho (zonas, fronteiras físicas e simbólicas, restrições a práticas extrativas), e a participação opera

como campo onde visões e narrativas concorrentes são explicitadas e disputam entre si, definindo quais valores, usos e sentidos prevalecem (Haenssger et al., 2021).

Figura 2 - *Framework* conceitual sobre áreas marinhas protegidas enquanto um problema relacional.



Fonte: Haenssger et al. (2021).

Sobre a instrumentalização de áreas protegidas, Gohn (2006) aponta que, em contextos sem tradição organizativo-associativa, os conselhos costumam converter-se em mais um instrumento para que governantes e elites validem seus próprios interesses, falando “em nome” de outros atores sociais. Contudo, para determinados grupos esse processo não se limita ao conselho, uma vez que atores com mais poder (usualmente econômico) acessam outros níveis de governança quando encontram barreiras nos órgãos colegiados (Labanino; Dobbins, 2023). No campo marinho, isso se expressa, por exemplo, em lobbies setoriais como o da pesca industrial, que buscam flexibilizar regras de AMPs (p. ex., manter arrasto ou limitar zonas *no-take*) (Andaloro; Tunesi, 2000). Esse padrão se articula à literatura sobre captura regulatória, na qual decisões “reais” tendem a permanecer em instâncias superiores, salvo quando há vinculação e *accountability* robustas. Por outro lado, os conselhos representam o espaço institucional de inserção para grupos sociais historicamente alijados de processos decisórios e sem acesso a outras arenas e níveis de governança ambiental (Xavier et al., 2015).

À luz da sustentabilidade, Okazaki (2008) sustenta que a participação é o eixo que aciona e mantém processos colaborativos, ao fortalecer ligações/relacionamentos e regras de interação entre os atores. Em áreas protegidas, essa colaboração percorre um ciclo que vai dos antecedentes (histórico, contexto e relações) à definição do problema (clareamento de questões e interesses), à definição de rumos (acordos sobre metas e estratégias), à implementação (execução das ações acordadas) e aos resultados, que retroalimentam o início do processo. O autor propõe ainda, em diálogo com o modelo de Arnstein, a interdependência entre colaboração e poder cidadão. Daí derivam hipóteses: (i) quando a participação é promovida, a redistribuição de poder se facilita; (ii) sem avanço colaborativo (processos, regras, confiança), participação e redistribuição de poder não ocorrem ou se sustentam; e (iii) se participação e redistribuição de poder não evoluem, a colaboração não se estimula. A participação, nessa lógica, não se limita a buscar a distribuição mais equitativa de recursos naturais; envolve também a partilha do conhecimento e o processo de aprendizagem a serviço do desenvolvimento pessoal e coletivo (Connel, 1997). É também por meio desse processo que as diversas identidades territoriais se manifestam e passam a ser incorporadas, com mais ou menos força, à lógica de planejamento e gestão das áreas protegidas.

Em linha semelhante, Borrini-Feyerabend (2017) sustenta que a capacidade de uma área protegida cumprir metas e assegurar conservação eficaz depende da participação pública enquanto condicionante para fomento do apoio e aceitação social. Isso exige envolver atores sociais nas decisões-chave de governança: (a) delimitar o território/área marinha a ser sobreposta; (b) definir a visão de longo prazo, os objetivos de manejo e sua relação com a subsistência e desenvolvimento territorial; (c) aprovar o plano de manejo, indicando responsáveis por sua implementação e assegurando recursos humanos e financeiros para tal; (e) definir meios de monitorar e avaliar o plano de manejo à luz gestão adaptativa, isto é, responder às alterações ocorridas ao longo do processo; e (f) definir como o Estado de Direito e os acordos internacionais (ex. direitos fundamentais e de povos e comunidades tradicionais) serão observados dentro e no entorno da AP.

Assumindo, portanto, que a participação pública em áreas protegidas costeiro-marinhas é, simultaneamente, um direito constitucional e um instrumento essencial para a efetividade desta política de gestão costeira, o monitoramento e a avaliação da participação são premissas centrais para o exercício do controle social na medida em que permitem aferir se o direito à participação está sendo efetivamente garantido, com transparência, inclusão e influência real nas decisões. Igualmente, o monitoramento permite ir além da avaliação da participação apenas como um componente processual da gestão, possibilitando também a análise de seus resultados

como canal de alcance de objetivos sociais e ambientais. A seção a seguir aprofunda essa discussão.

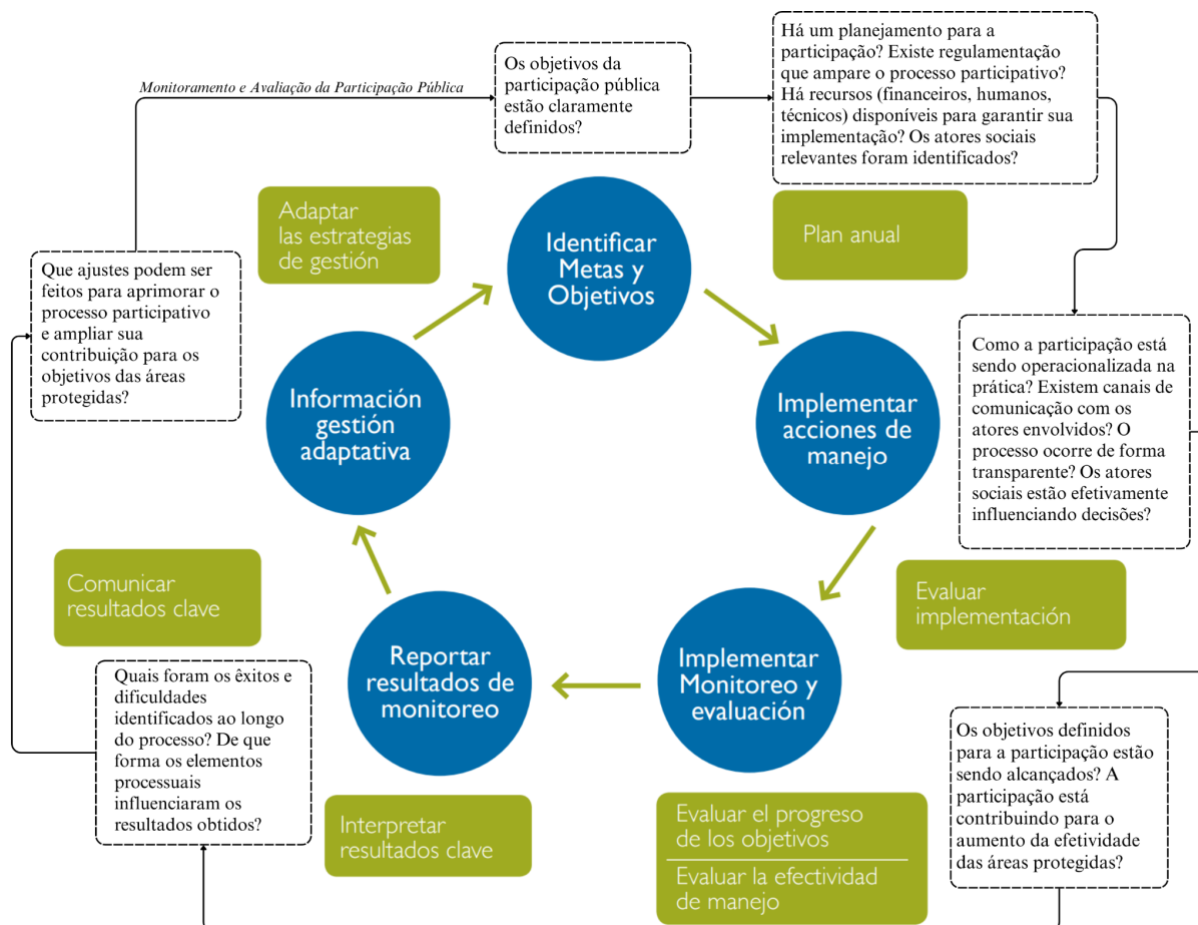
3.5 Monitoramento e Avaliação (M&A) da Participação Pública: aprimoramento e controle social

O monitoramento e a avaliação (M&A) constituem processos essenciais presentes de forma mandatória e recorrente nos diferentes ciclos de gestão. Sob a perspectiva das políticas públicas, Souza et al. (2023) indicam que o monitoramento é uma atividade contínua de observação e registro que acompanha toda a fase de implementação de uma política. Já a avaliação tem como objetivo responder a questões pontuais que surgem ao longo desse acompanhamento. Quando se trata da efetividade de áreas protegidas, conforme mencionado anteriormente, o M&A compõem um dos princípios da boa governança de Graham et al. (2003). Da execução do M&A depende a análise da qualidade da gestão, aprimoramento dos processos administrativos, a verificação se os resultados alcançados estão de acordo com as metas estabelecidas, e a transparência e *accountability*. Sua implementação também se refere à capacidade de responder às necessidades e demandas legítimas dos detentores de direitos e interessados na AP; ao desenvolvimento das capacidades dos gestores e demais atores envolvidos para cumprir suas funções de forma eficaz; e à promoção da eficiência na alocação dos recursos financeiros e o compromisso com a sustentabilidade econômica da AP (SINAC, 2016; Borrini-Feyerabend, 2017).

Olsen et al. (2009) aponta que a implementação do M&A de políticas para a gestão costeira tende a se dividir em avaliação de processos e resultados. A avaliação de processo, nesse contexto, concentra-se nos produtos gerados: qualidade de relatórios, número de pessoas capacitadas, aquisição de equipamentos e grau de envolvimento dos atores sociais. Essas avaliações buscam aferir a eficiência na execução das políticas, além do cumprimento das obrigações assumidas junto aos financiadores. Já as avaliações de resultado são voltadas à análise dos impactos concretos sobre o meio ambiente, as condições sociais e as atividades humanas, estimando de forma objetiva o quanto as políticas e práticas adotadas contribuíram para as mudanças observadas. No entanto, os autores observam que a avaliação de resultados é realizada com menor frequência, sobretudo devido à dificuldade de atribuir mudanças em ecossistemas complexos exclusivamente aos esforços de um programa específico, uma vez que essas transformações resultam de múltiplos fatores que interagem em diferentes escalas. Para enfrentar essa limitação, destaca-se a importância de definir metas claras que descrevam as

condições sociais e ambientais desejadas, além de adotar um horizonte temporal mais amplo na avaliação.

Figura 3 - Paralelo entre o ciclo de gestão de áreas protegidas e o M&A da participação pública.



Fonte: adaptado de SINAC (2016) e Barragán Muñoz (2014).

No ciclo das políticas públicas aplicadas à gestão costeira, a avaliação corresponde à quinta etapa. É nesse momento que se buscam respostas a questões cruciais, como: o problema inicial foi solucionado? Houve mudança no comportamento dos atores envolvidos? Surgiram efeitos colaterais ou novos problemas não previstos? E é nessa fase também que se analisa se é conveniente iniciar um novo ciclo para aprimorar os resultados alcançados (Barragán Muñoz, 2014). Da mesma forma, na gestão de áreas protegidas, o monitoramento e a avaliação constituem parte integrante do processo e devem ser realizados de forma regular, acompanhando a lógica cíclica da gestão, para que os próprios resultados do M&A retroalimentem as decisões e ações. Nessa lógica, após a implementação das ações de gestão, inicia-se a fase de execução do sistema de monitoramento e avaliação, voltada à análise do progresso em relação aos objetivos e à efetividade do manejo. Em seguida, ocorre a etapa de interpretação dos resultados, e posteriormente, a fase de uso dessas informações para subsidiar

a adaptação das estratégias (SINAC, 2016). A Figura 3 mostra, com base em questões avaliativas propostas por Barragán Muñoz (2014), de que forma o monitoramento e a avaliação da participação pública podem ser articulados e integrados ao ciclo de gestão das áreas protegidas.

Charnley e Engelbert (2005) defendem que monitorar e avaliar a participação pública é fundamental por razões que envolvem legitimidade, eficácia, aprendizado institucional e obrigações legais. Destaca também seu papel como mecanismo de aprimoramento contínuo, ao permitir a identificação de falhas, limites e oportunidades de melhoria, tornando os processos participativos mais eficazes e alinhados às necessidades dos atores envolvidos. Em primeiro lugar, os autores indicam que o M&A permite ajustar a resposta à demanda social por maior envolvimento nas decisões públicas, especialmente em contextos de conflito e desconfiança, identificando se há necessidade real de ampliar a inclusão de atores e se suas vozes estão sendo consideradas. Oferece também evidências concretas sobre os efeitos positivos da participação, o que é fundamental para rebater críticas comuns que surgem da própria administração pública, como o fato de que processos participativos podem aumentar conflitos, custos e a demora nos procedimentos, e para justificar os investimentos em programas participativos. Sob a perspectiva da eficiência institucional, orientada pela lógica da gestão por desempenho, a participação pública é compreendida como um processo que, assim como os demais, requer o estabelecimento de metas, o monitoramento de resultados e a prestação de contas.

O monitoramento e a avaliação, de forma geral, recaem sobre a responsabilidade dos agentes públicos, considerando sua posição central na tomada de decisão e sua obrigação de prestar contas à sociedade. Contudo, o M&A tem se expandido para além da esfera institucional e vem sendo apropriado como uma ferramenta própria de controle social. Nessa perspectiva, o M&A deixa de ser apenas um instrumento técnico de acompanhamento de políticas e passa a ser também um meio pelo qual os próprios atores sociais produzem conhecimento sobre os efeitos destas à suas realidades. Essa apropriação gera uma série de benefícios que vão além da compreensão mais precisa dos impactos reais das políticas: promove o empoderamento dos atores sociais ao favorecer uma interpretação crítica e estruturada de seus contextos, além de impulsionar transformações institucionais que favoreçam a adoção de modelos de governança mais participativos. Esse processo permite, inicialmente, que percepções ou insatisfações que antes eram subjetivas e difusas ganhem forma concreta, tornando-se insumos válidos para o debate. Em um segundo momento, essas percepções objetivadas se tornam lastro para ações concretas de adaptação dos processos avaliados; contribuindo para que o exercício da gestão adquira maior nexos e significado para os atores envolvidos (Villi, 2018).

Figura 4 - Etapas para a implementação do monitoramento e avaliação



Fonte: Custódio e Freitas (2022)

Custódio e Freitas (2022) indicam que a implementação do monitoramento e avaliação (M&A) segue etapas específicas, conforme ilustrado na Figura 4. A primeira delas passa por: (a) reconhecer a importância do monitoramento, a partir da identificação da necessidade de se obter informações sobre determinado fenômeno; (b) compreensão do fenômeno a ser monitorado, incluindo seus insumos (normativos e recursos), os processos envolvidos, e os resultados esperados; (c) definição das dimensões de interesse do fenômeno, considerando a demanda inicial por informação. Esta primeira etapa é condição essencial para garantir maior assertividade na construção do sistema de indicadores, instrumento central para a viabilização do M&A. Conforme OECD (2008), indicador é uma variável quantitativa ou qualitativa baseada em fatos observados, que quando avaliado periodicamente, permite identificar a direção das mudanças entre diferentes aspectos. Na análise de políticas públicas, os indicadores ajudam a identificar tendências, destacar problemas, definir prioridades e monitorar o desempenho. Indicadores quantitativos expressam-se em números e são analisados por métodos estatísticos; em alguns casos, porém, esses métodos são insuficientes para captar o fenômeno, exigindo uma abordagem qualitativa. Indicadores qualitativos, por sua vez, expressam-se

predominantemente em palavras e são analisados por síntese e/ou atribuição de escores. Como frequentemente se aplicam a um número reduzido de pessoas ou situações, correm o risco de gerar evidências reduzidas a relatos pessoais. Em termos de cobertura, os primeiros tendem a oferecer um retrato mais amplo da realidade, enquanto os segundos fornecem informações aprofundadas sobre fatores estratégicos (INTRAC, 2017).

Diante do exposto, entende-se que monitorar e avaliar a participação pública em áreas protegidas não se limita a aprimorar o processo em si; implica também tornar mais objetiva a prática da participação — já exercida por atores sociais, mas ainda fortemente marcada pela subjetividade — ao oferecer parâmetros concretos para compreender como a participação ocorre em comparação com como deveria ocorrer. Isso ficou evidente quando apresentamos, pela primeira vez, o projeto que deu origem a esta tese à equipe gestora do estudo de caso no Brasil. Na ocasião, a gestora relatou que, ao longo de anos de processos participativos, foram coletadas inúmeras percepções e conjecturas, porém muitas delas permanecem no plano das ideias por falta de ferramentas e recursos que permitam uma interpretação prática e abrangente; não restrita, por exemplo, ao tipo de método participativo adotado ou ao simples número de presenças.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ÁREAS DE ESTUDO: MARCOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA GESTÃO COSTEIRA, ÁREAS PROTEGIDAS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NA ESPANHA

4.1 Brasil e o Estado de São Paulo

O ordenamento do litoral brasileiro tem como principal referência jurídico-institucional o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº 7.661/1988. O Plano integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 7.661/1988, e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), Decreto nº 5.377/2005, articulando diretrizes voltadas, por um lado, à proteção e à recuperação da qualidade ambiental (prevista na PNMA) e, por outro, ao desenvolvimento de atividades destinadas à utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos de forma compatível com a sustentabilidade (previsto na PNRM). O PNGC organiza a gestão pública da zona costeira por meio de sete instrumentos, a serem implementados por estados e municípios: Planos de Gestão da Zona Costeira (PGZC), Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC), Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), Planos Estaduais (PEGC) e Planos Municipais (PMGC). Dentre esses instrumentos, destaca-se o ZEEC, instrumento técnico, que define limites e oportunidades de uso em função das fragilidades e potencialidades territoriais, articulando diagnóstico físico-natural, diagnóstico socioeconômico, diagnóstico socioambiental e zoneamento propositivo, e político, porque seu produto final é influenciado por interesses e negociações; e os Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro, que sedimentam e desdobram o plano nacional no âmbito estadual, por meio de metas, diretrizes e da aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal (Asmus et al., 2006; Pinto, 2019).

Observando o PNGC, o Estado de São Paulo instituiu seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), pela Lei nº 10.019/1998 e, em 2004, publicou a primeira versão do ZEEC no setor do Litoral Norte. Os objetivos do PEGC são: I — compatibilizar os usos e as atividades humanas com a garantia da qualidade ambiental; II — controlar [...] a exploração dos recursos naturais [...], visando erradicar práticas predatórias, impedir a degradação e a descaracterização dos ecossistemas, minimizar conflitos e concorrências entre usos e atividades e otimizar processos produtivos, sempre observando as limitações ambientais; III — defender e restaurar áreas significativas e representativas dos ecossistemas costeiros [...];

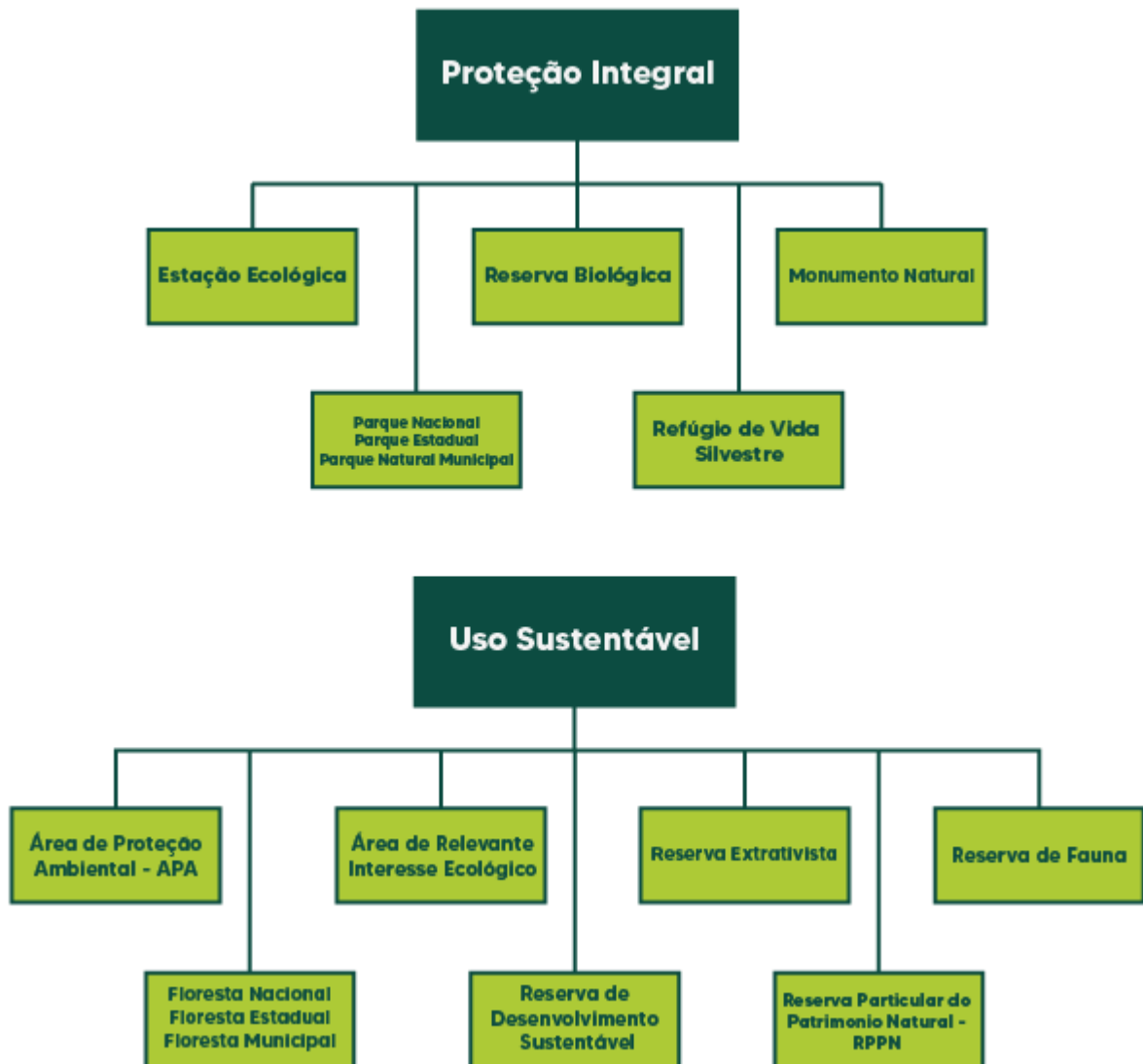
IV — assegurar a manutenção dos ecossistemas [...] em equilíbrio com as necessidades sociais de melhoria da qualidade de vida e com o objetivo de desenvolvimento sustentável; V — promover a qualidade de vida e desenvolvimento das populações locais por meio da regularização fundiária, do acesso à exploração sustentável dos recursos naturais e da assessoria técnica para novas atividades econômicas ou aprimoramento das existentes [...]; VI — planejar e gerir, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades antrópicas na Zona Costeira.

Para fins de implementação, o PEGC de São Paulo organiza sua zona costeira em quatro setores administrativos: I – Litoral Norte; II – Baixada Santista; III – Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia; e IV – Vale do Ribeira. No tange a delimitação da competência do PEGC, define-se zona costeira como o espaço geográfico delimitado, no território terrestre, pelo divisor de águas de drenagem atlântica no Estado, e, no ambiente marinho, pela isóbata de 23,6 metros (diferentemente do PNGC, que a delimita estendendo-se 12 milhas náuticas), abrangendo todos os ecossistemas presentes nas porções terrestre, de transição e marinha. Para a gestão do PEGC, foram instituídos Grupos Setoriais de Coordenação (GERCOs), órgãos colegiados responsáveis pela elaboração do ZEEC e dos Planos de Ação e Gestão. Sua composição observa paridade tripartite: 1/3 de representantes do Governo do Estado, 1/3 de representantes dos municípios integrantes do respectivo setor costeiro e 1/3 de representantes da sociedade civil organizada com sede e atuação no setor (São Paulo, 1998).

Ambos os planos observam a participação pública como princípio estruturante e objetivo para uma gestão costeira integrada e descentralizada. E o Decreto nº 4.297/2002, que define critérios para o ZEE, prevê áreas protegidas para serem integradas às ações da gestão costeira e como recurso de implementação do ZEE; e (b) No que se refere ao primeiro ponto, o marco regulatório específico das áreas protegidas no Brasil é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000. A lei estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UCs), definidas como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes [...], com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. O SNUC estabelece dois grandes grupos de UCs (Figura 5): proteção integral (seis categorias) e uso sustentável (sete categorias). As primeiras têm como objetivo central a preservação da natureza, admitindo apenas usos indiretos dos recursos; as segundas visam a compatibilização entre conservação e uso sustentável. A Área de Proteção Ambiental (APA), categoria explorada neste trabalho, integra o segundo grupo e é definida como “área em geral extensa, com um certo

grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas [...]” (Brasil, 2000).

Figura 5 - Categorias de unidades de conservação definidas pelo SNUC.



Fonte: São Paulo (2025).

A execução do SNUC assenta-se em três níveis. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) atua como órgão colegiado consultivo-deliberativo, acompanhando a implementação. O Ministério do Meio Ambiente exerce a coordenação central do Sistema. No plano executivo, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em caráter supletivo, administram as UCs federais, enquanto órgãos estaduais e municipais implementam e gestionam as UCs nas suas respectivas esferas.

No Estado de São Paulo, em consonância com o SNUC, instituiu-se em 2014 o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo (SIGAP), por meio do Decreto nº 60.302. O SIGAP organiza-se em uma governança composta por: (i) o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (CONSEMA), órgão colegiado consultivo e deliberativo, responsável por acompanhar a implantação do Sistema e emitir manifestações qualificadas sobre a criação e alteração nos limites de UCs, planos de manejo e outros; (ii) a Secretaria do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central, encarregada da coordenação geral; e (iii) os órgãos executores da própria Secretaria, com destaque para a Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal), incumbidos de implantar o SIGAP e fazer a gestão das UCs que o integram. Complementarmente, figuram órgãos colaboradores e entidades privadas que contribuam para o cumprimento efetivo do Sistema (São Paulo, 2014).

No que concerne à participação pública, o SNUC estabelece, como diretriz, a garantia de participação efetiva das populações locais nos processos de criação, implantação e gestão das unidades de conservação, com ênfase específica na inclusão de povos e comunidades tradicionais em normas e ações que incidam sobre seus territórios. Como principal mecanismo participativo, a lei determina que cada UC disponha de um conselho gestor, cuja natureza, consultiva ou deliberativa, varia conforme a categoria da unidade e a legislação específica de cada estado (Brasil, 2000). E, mais recentemente, a Portaria MMA/ICMBio nº 1.145/2024, estabeleceu as etapas para a criação de unidades de conservação no Brasil, instituindo a obrigatoriedade da fase consultiva, destinada à coleta das opiniões da população local quanto à definição da categoria, da localização, da dimensão e dos limites mais da UC proposta. De modo convergente ao SNUC, o SIGAP também consagra a participação pública como diretriz e adiciona que o plano de manejo deve assegurar a participação efetiva da sociedade no planejamento e na gestão da unidade de conservação. No tocante aos conselhos, o Sistema estabelece que, salvo nas Reservas Extrativistas e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, os demais serão de natureza consultiva.

O Brasil e o Estado de São Paulo não dispõem de um marco regulatório abrangente para a participação pública que a organize, normatize e fomenta. Ainda assim, conforme já mencionado, a participação está garantida constitucionalmente e está prevista em legislações ambientais e nos marcos da gestão costeira. Em 2014, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi instituída pelo Decreto nº 8.243/2014, mas revogada em 2019 sob a justificativa de conter a proliferação de órgãos colegiados, os custos associados, a excessiva produção normativa não técnicas, e o aumento da pressão sobre a administração pública.

Contudo, no que tange à participação em APs, há dois instrumentos de alta relevância que amparam o direito de povos e comunidades tradicionais; o primeiro é de natureza internacional: a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, da qual o Brasil é signatário. A Convenção introduz um mecanismo central de salvaguarda — o direito à consulta prévia, livre e informada — segundo o qual qualquer medida administrativa ou legislativa que afete esses grupos, direta ou indiretamente (por exemplo, um zoneamento ambiental ou a instalação de empreendimento em território tradicional), deve ser objeto de consulta. Determina, ainda, que o Poder Público assegure ampla participação, mediante metodologias adequadas às especificidades de cada grupo, garantindo não apenas acesso à informação, mas também a possibilidade de se expressar e manifestar oposição às propostas. As informações devem ser previamente disponibilizadas, em formato e idioma compatíveis e, do mesmo modo, a definição de locais, datas/horários e meios para o diálogo deve observar aspectos culturais e organizacionais. O segundo é a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) (Decreto nº 6.040/2007). Em convergência com a Convenção 169 da OIT, a PNPCT assegura a participação desses grupos em instâncias de controle social e impõe ao Estado de “[...] fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais” (Brasil, 2007).

A seção a seguir dedica-se à contextualização específica do Litoral Norte e da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte, primeiro estudo de caso deste trabalho.

4.1.1 O Litoral Norte e a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN)

O Litoral Norte abrange os municípios de Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela, Ubatuba, que juntos possuem uma extensão territorial de 1948 km². A região abriga remanescentes de Mata Atlântica, um mosaico de praias, restingas, costões rochosos, estuários, manguezais e ilhas, e habitats para espécies costeiras e marinhas (São Paulo, 2022). Também compreende territórios tradicionais de comunidades quilombolas, caiçaras e indígenas (Uchôa, 2009).

O povoamento do litoral norte paulista antecede o período colonial e se iniciou com a presença de comunidades indígenas, como os Tupinambás. Esses grupos ocupavam amplas áreas do litoral, adaptando-se a ambientes úmidos e florestados, onde praticavam a agricultura

itinerante, pesca e caça (Luchiari, 1996; Scatamacchia; Moscoso, 1987). A miscigenação entre indígenas, brancos e, em menor grau, negros, deu origem ao grupo caiçara, tipo étnico e cultural do litoral cuja cultura material tem forte influência indígena. No entanto, mais do que pela origem étnica, os caiçaras são identificados por seus modos de vida integrados às condições naturais do litoral (Cândido, 1987). Até o início do século XX, predominava o regime lavrador-pescador. Após esse período, houve um deslocamento gradual do foco econômico: o tempo dedicado à pesca cresceu, devido a adoção de tecnologias (como cercos flutuantes e barcos a motor) (Adams, 2000) e a alta disponibilidade de recursos marinhos em comparação aos terrestres (Uchôa, 2009). Paralelamente à pesca, algumas comunidades caiçaras também praticam a maricultura para subsistência (São Paulo, 2022).

Para além dos modos de vida tradicionais, a região, a partir de 1960, consolidou-se também como um importante polo da pesca industrial, seguida por uma intensa expansão turística (Ângelo, 1992; Fontanelli, 2018). A chegada da estrada e do turismo em massa desencadeou tensões sociais e ambientais: especulação imobiliária, privatização de áreas públicas, degradação ambiental e expulsão de famílias caiçaras de suas terras (Calvente, 1999). A região também vivenciou a chegada de megaprojetos ligados à navegação e petróleo e gás, como o porto e o Terminal Marítimo da Petrobrás em São Sebastião, e a descoberta do pré-sal em 2006 (Fontanelli, 2018). Dada a dinâmica econômica da região, a urbanização do Litoral Norte ocorreu de forma acelerada, com um crescimento expressivo das áreas urbanizadas em todos os municípios entre 1985 e 2021 (Quadro 4). Essa dinâmica aponta para uma tendência de metropolização do litoral norte nas próximas décadas (Marandola Jr et al., 2013 apud São Paulo, 2022). Considerando esse contexto, dados de 2013 extraídos do plano de manejo da APAMLN (não foram encontrados dados mais recentes) indicam que o setor de serviços, predominantemente ligado ao turismo, é o principal gerador de renda no Litoral Norte, seguido pelo setor industrial (em especial a exploração de petróleo e gás e as atividades portuárias) e, por fim, pelo setor agropecuário, onde a pesca se destaca como a principal atividade (Quadro 5).

Quadro 4 - Aumento da área urbanizada entre 1985 e 2021 nos municípios do Litoral Norte de São Paulo.

Município	Área urbanizada (ha) em 1985	Área urbanizada (ha) em 2021	Aumento da área urbanizada entre 1985 e 2021	Taxa de aumento (quantas vezes aumentou) da área urbanizada entre 1985 e 2021
Ubatuba	386	2.006	1.620	5,2
Caraguatatuba	741	3.324	2.583	4,5
São Sebastião	405	1.809	1.403	4,5

Ilhabela	6	389	383	61,7

Fonte: Pedrassoli et al. (2023)

Quadro 5 - Riqueza gerada pelos setores agropecuária, indústria e serviços em 2013.

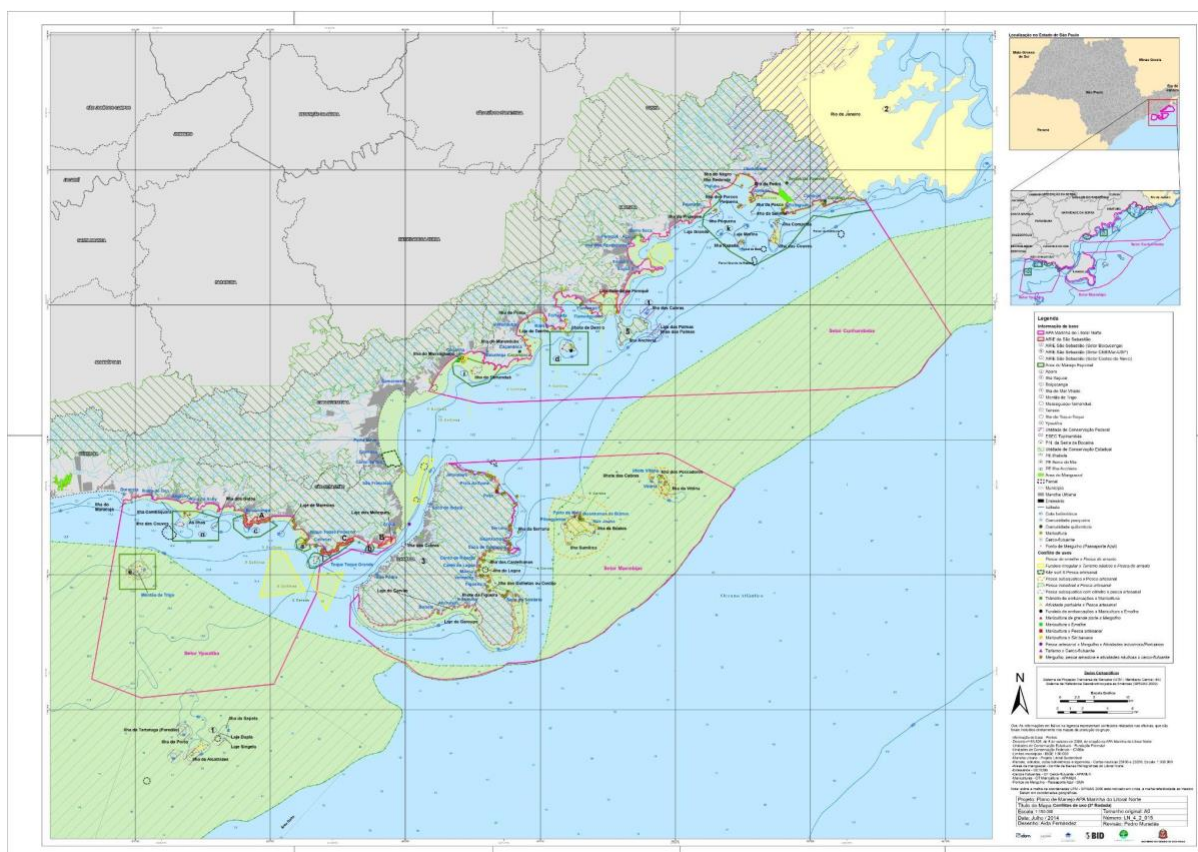
Município	Agropecuária		Indústria		Serviços	
	Total	%	Total	%	Total	%
Caraguatatuba	7.126	21,4	503.847	15,9	1.754.641	24,9
Ilhabela	4.258	12,8	2.046.956	64,7	1.156.797	16,4
São Sebastião	7.218	21,7	389.704	12,3	2.969.835	42,2
Ubatuba	14.635	44,3	223.318	7	1.146.429	16,3
Litoral Norte	33.238	100	3.163.827	100	7.027.704	100
Estado de São Paulo	26.483.879	-	323.301.602	-	1.062.697.955	-

Fonte: São Paulo (2022).

A fim de disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da zona costeira a partir da identificação de unidades territoriais que devam ser objeto de regulamentos específicos, foi instituído em 2004 o Zoneamento Ecológico-Econômico do Gerenciamento Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte, previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (SÃO PAULO, 1998; BARBOSA et al., 2010). Como instrumento de aplicação do ZEEC, foi criada, quatro anos depois, as três APAMs do estado: APAMLN (Figura 6), Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro (APAMLC) e Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Sul (APAMLS), sob a responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do estado de São Paulo e gestão da Fundação Florestal (órgão ambiental estadual).

A APAMLN está dividida em três setores: Cunhambebe, localizado nos municípios de Ubatuba e Caraguatatuba, com área de 145 mil hectares; Maembipe, com 90 mil hectares no município de Ilhabela; e Ypautiba, abrangendo 80 mil hectares na cidade de São Sebastião. As APAs (categoria IUCN V) são unidades de uso sustentável, definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) com o objetivo de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (SNUC, 2000, não paginado). À vista disso, a APAMLN foi criada através do decreto nº 53.525/2008, com o propósito específico de ordenar o turismo recreativo, as atividades de pesquisa e a pesca para proteção e uso racional dos recursos ambientais (São Paulo, 2008). A AP estende-se até a isóbata de 50m, sobrepondo o ZEE até a isóbata de 23,6 metros, limite máximo deste zoneamento.

Figura 6 - Mapa de localização e sobreposição de usos na APAMLN. O polígono rosa à direita representa o Setor Cunhambebe; o polígono central, o Setor Maembipe; e o à esquerda, o Setor Ypautiba. Para melhor visualização do mapa, acesse: https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Repositorio/511/Documentos/APAM_LN/LN_4_2_015_Conflitos_de_Uso_2R.pdf. Último acesso em: 16 de outubro de 2025.



Fonte: São Paulo (2022).

Na Figura 6 e no Quadro 6 estão indicados os principais conflitos existentes na APAMLN, identificados no plano de manejo. No mesmo ano de criação da APA, foi instituído também o seu conselho gestor, por meio da Resolução SMA nº 089, de 19 de dezembro de 2008, com caráter consultivo, mandato bienal e presidido pela Fundação Florestal (FF) - para a gestão dos conflitos, e manejo participativo e integrado da unidade.

Quadro 6 - Principais sobreposições de uso e conflitos entre atores sociais na APAMLN indicados no plano de manejo. As páginas referem-se ao documento do plano de manejo da APAMLN

Conflitos	Descrição
Pesca artesanal x Atividades portuárias e de petróleo e gás	Poluição marinha, e consequente diminuição do estoque pesqueiro, há conflito pelo espaço causado pela presença e tráfego de grandes embarcações, riscos de acidentes e danos aos petrechos de pesca, restrições de áreas para a pesca em função das áreas de fundeio, das instalações das infraestruturas e da expansão do porto (p. 256).
Pesca artesanal x Industrial x Amadora	Registro de embarcações industriais perto da costa indica conflito com a pesca artesanal, que depende de águas rasas. Também há conflitos entre pesca artesanal e frotas industriais de isca-viva e de parelhas. A pesca amadora denuncia a atuação ilegal da pesca industrial em áreas proibidas, a redução de peixes na costa e a deficiência na fiscalização e autuações.

Maricultura x diversos usuários	No processo de implantação de áreas de maricultura são identificados vários conflitos com usuários das águas para lazer e turismo; empreendimentos imobiliários e urbanísticos; conservacionistas; sinalização; pesca; poluição visual; poluição ambiental; despejo de esgoto; e leis inadequadas e políticas de fiscalização ineficazes.
Pesca artesanal x Turismo x Conservação	Fundeio próximo a petrechos de pesca, no caminho do peixe para o cerco flutuante, em áreas de arrasto de camarão e em áreas de passagem de embarcações; barulho de embarcações (motor, som); mergulho no trajeto do peixe para o cerco flutuante e na rota de barcos de pesca. Embarcações motorizadas geram ondas e derrame de óleo, interferindo na qualidade dos recursos pesqueiros.
Pesca Artesanal x Polícia Ambiental	Há falta de esclarecimento por parte dos órgãos ambientais sobre as áreas e limites de proibição da pesca, o que deixa os pescadores vulneráveis: muitos são autuados e tratados como criminosos por pescarem em áreas proibidas sem ter conhecimento disso. Além disso, a atuação da polícia ambiental é escassa e desigual, com foco em embarcações pequenas, enquanto embarcações de maior porte frequentemente não são fiscalizadas.
Pesca x Conservação	Os petrechos de pesca descartados ou perdidos no mar, feitos de materiais como plástico, nylon, isopor e metal, podem levar décadas ou séculos para se decompor. Muitos ficam à deriva ou no fundo do mar, provocando “pesca fantasma” de peixes, invertebrados, tartarugas, mamíferos e aves marinhas. Também ocorre captura passiva ou pesca negativa de espécies proibidas ou sem valor comercial. Há risco de bioinvasão por espécies exóticas transportadas nesses petrechos.
Pesca ilegal (amadora e profissional) x Seguro defeso	Irregularidades entre pescadores profissionais que atuam sem vínculo institucional e sem licença. A regularização está ligada ao acesso ao seguro-defeso, e os pescadores que dependem dele não recebem por falta de registro.

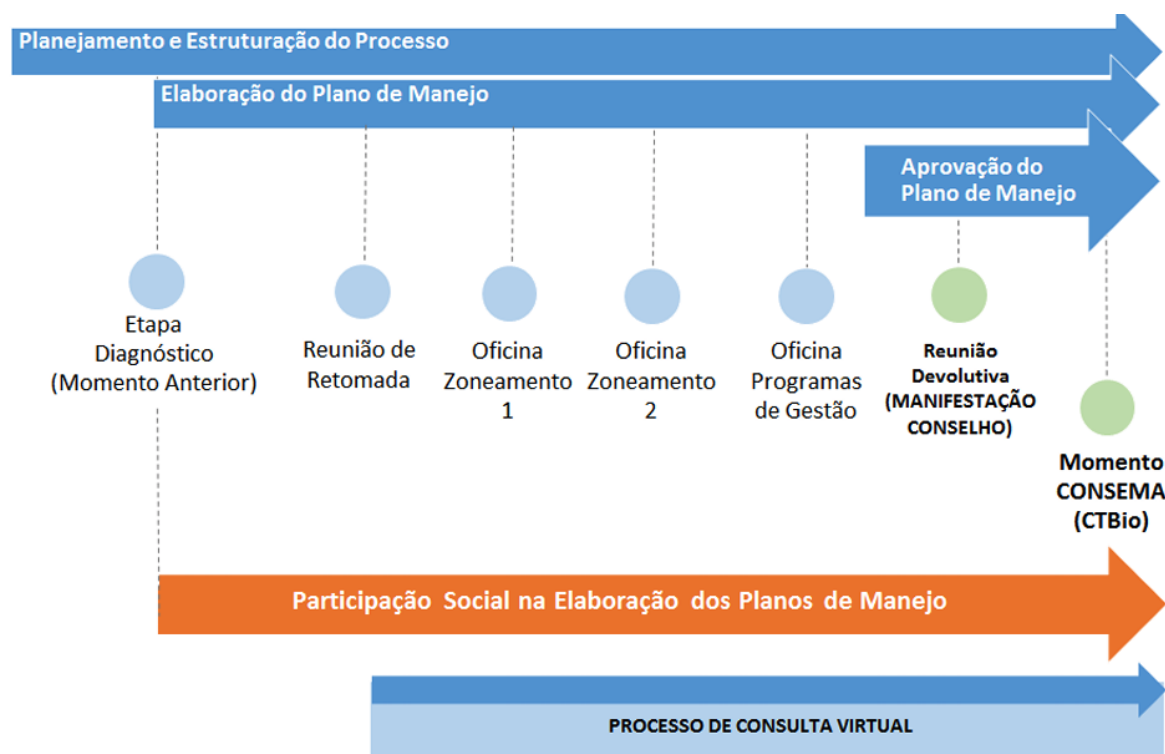
Fonte: elaborado pela autora com base em São Paulo (2022).

A produção do plano de manejo da APAMLN teve início em 2010. De acordo com o SNUC, o plano é um “documento técnico mediante o qual [...] se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais [...]”, devendo ser elaborado em até cinco anos após a criação da AP. O processo na APAMLN, ocorrido no âmbito do conselho gestor, se estendeu por nove anos. Em 2019, os conselheiros se manifestaram favoravelmente à versão final do documento, que então foi encaminhada para apreciação do CONSEMA.

Conforme descrito no Relatório do Processo de Consulta Pública e Participação Social na Elaboração do Plano de Manejo (FF, s.d.), desde o início, a gestão da APAMLN buscou envolver não apenas o CG, mas também outros representantes dos diversos segmentos que interagem com a AP. As principais etapas do processo, ilustradas na Figura 7, incluíram a produção do diagnóstico participativo em 2013 e 2016; a retomada da elaboração do plano em 2018, após uma paralisação em 2017 (mais bem detalhada no critério “transparência”); as oficinas de zoneamento realizadas em 2018 e 2019; a oficina para definição de temas prioritários nos programas de gestão, também em 2019; e a reunião devolutiva em 2019, na qual o documento foi aprovado com ressalvas. Para ampliar a participação social, além das

oficinas e reuniões presenciais, foi disponibilizado um canal *online* no portal oficial da APA, para recebimento de contribuições.

Figura 7 - Principais etapas de elaboração do plano de manejo e a participação pública no processo.



Fonte: FF (s.d.).

Notas sobre a reação do território frente a criação da APAMLN

Vianna e Xavier (2014) narram em seu capítulo do livro “A diversidade cabe na unidade? Áreas Protegidas no Brasil”, como a notícia da criação da APAMLN, junto com as outras APAMs, repercutiu no litoral de São Paulo. Segundo as autoras,

Um grupo de trabalho foi constituído para definir o desenho e decretos que transformariam cerca de 1 milhão de hectares da área costeira marinha do estado (53% do mar territorial paulista) em três unidades de conservação [...].

Uma reportagem na mídia divulgou a intenção de criação das APAMs pelo governo estadual. Sem diálogo prévio, esclarecimento e participação da sociedade na proposta das APAMs, imediatamente explodiu uma reação contrária à iniciativa, especialmente no litoral norte do estado. Nessa região, cerca de 80% dos territórios municipais correspondem a UCs de proteção integral (apenas usos indiretos são permitidos), palcos de conflitos socioambientais históricos (sobreposição de territórios quilombolas, indígenas e caiçaras com as referidas UCs) [...]. Muitos usuários do mar entenderam essa proposta como um regramento de exclusão de uso e ocupação, que aumentaria os impedimentos de realização de atividades no território marinho [...]. Como saber, sem informação, que a categoria APA não era restritiva e sim de uso sustentável? Esse temor levou a um intenso e amplo movimento contrário à criação das APAMs, com destaque

para manifestações agressivas organizadas pelos pescadores, com apoio financeiro e político do setor náutico (iates, clubes, marinas e garagens).

O poder público estadual foi, então, obrigado a ouvir, dialogar, informar, comunicar, negociar e incorporar acordos no decreto de criação das APAMs. Assim, o limão virou limonada: inicialmente conduzido de forma pouco participativa, o processo de criação das APAMs tornou-se o combustível que mobilizou e provocou participação intensa e emocional de alguns setores atuantes no território que se buscava proteger. A limonada estava feita e, embora ainda amarga, fez com que as APAMs desempenhassem sua missão desde o início, provocando uma reflexão sobre o destino daquele território, a participação e a convivência entre diferentes setores usuários do ambiente marinho.

[...] A forte mobilização, contrária à criação das APAMs, aprofundou e ampliou a organização dos setores sociais relacionados ao ambiente marinho que, inclusive, constituíram novas instituições de representação. A mobilização social pode ser canalizada para a participação nos conselhos gestores, cuja composição de representantes da sociedade civil foi negociada com os diferentes setores usuários do mar [...]. Em reuniões setoriais foram levantados interesses, disponibilidades e propostas de composição, acordada, finalmente, em reunião geral com entidades de todos os setores (pp. 609-613).

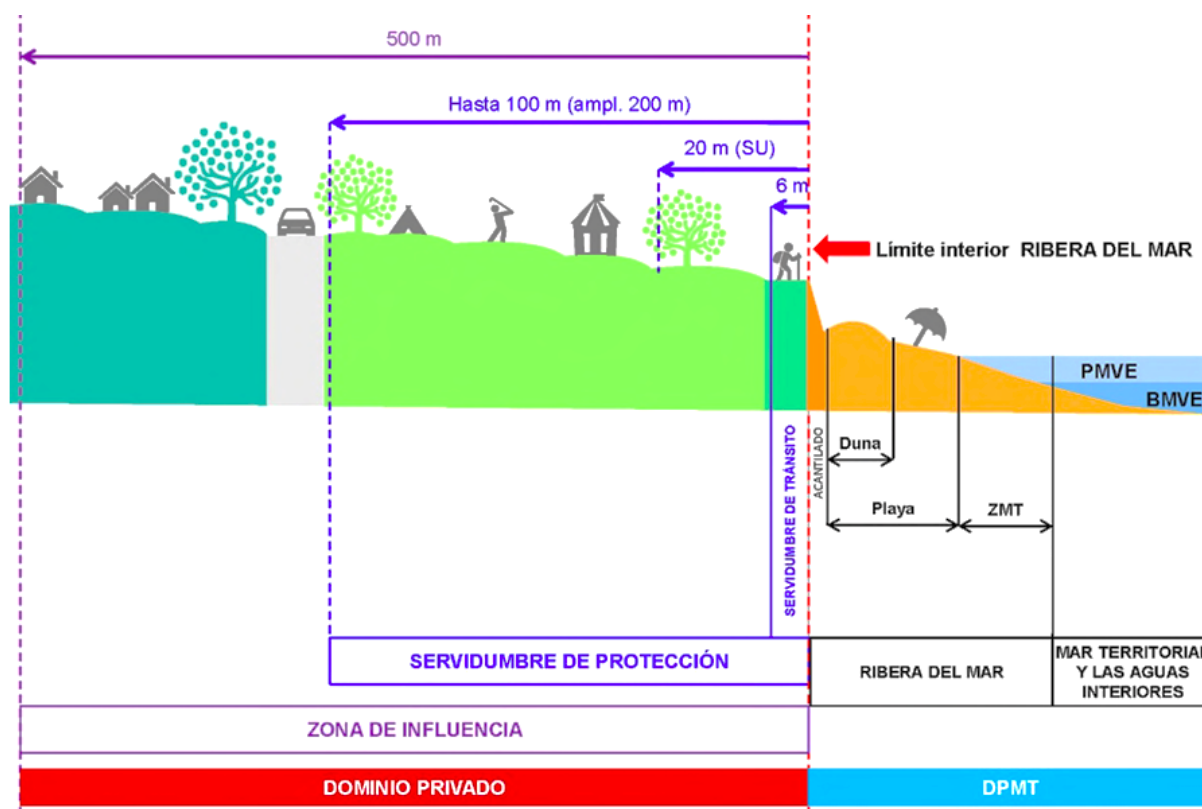
4.2 Espanha e a Comunidade Autónoma de Andaluzia

Segundo Barragán Muñoz et al. (2008), a Espanha não dispõe de uma política implementada ou instrumentos específicos para o planejamento e a gestão das zonas costeiras. Em 2004, foi proposta a elaboração do *Plan Director Para La Gestión Sostenible de la Costa*; contudo, o plano não chegou a ser efetivamente desenvolvido nem implementado (Barragán Muñoz et al., 2010). Mais recentemente, em 2022 foi aprovado o *Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa Española*, porém a abordagem se concentra prioritariamente em orientar a tomada de decisão voltada à gestão do risco de erosão costeira, de inundações e à incorporação de medidas de adaptação às mudanças climáticas, não configurando, portanto, uma política abrangente de gestão integrada da zona costeira. Portanto, referenciais importantes para a gestão costeira na Espanha são a própria Constituição Espanhola de 1978 e a Lei de Costas (Lei nº 22/1988). A Constituição define a zona marítimo-terrestre, as praias, as águas interiores, o mar territorial e os recursos naturais da zona econômica exclusiva e da plataforma continental como bens integrantes do Domínio Público Marítimo-Terrestre (DPMT) (Figura 8), ou seja, de uso público.

A Lei de Costas, fundamentada na Constituição, objetiva delimitar, proteger, regular os usos e fiscalizar o DPMT. Do ponto de vista espacial, o domínio público marítimo-terrestre

estende-se desde a linha de baixa-mar até o limite máximo alcançado pelas ondas durante os maiores temporais conhecidos (*ribera del mar*), incluindo ainda as margens dos rios até onde se faz perceptível o efeito das marés. O DPMT termina onde se inicia a área de domínio privado (Figura 8), composta por: área de condição (*servidumbre*) de trânsito (6 a 20 m), destinada a permitir a circulação ao longo do litoral; área de condição de proteção, que atua como zona de amortecimento do DPMT (100 a 200 m em terrenos não urbanizados e 20 m em solo urbanizado - SU); e a zona de influência em solos não urbanizados (500 m), faixa de planejamento específica para assegurar a proteção e acesso público ao DPMT (Miteco, s.d.).

Figura 8 - Limites do domínio público marítimo-terrestre (DPMT) e domínio privado).



Fonte: Miteco (s.d.).

Embora a Lei de Costas se configure como o principal instrumento jurídico de regulação das zonas costeiras na Espanha, persistem fragilidades relevantes, como a ausência de instrumentos de planejamento estratégico capazes de articular a gestão das diferentes áreas por ela definidas, e mecanismos de participação pública. Soma-se a isso um cenário marcado por conflitos de competência entre as comunidades autônomas e o Estado sobre as zonas costeiras (Barragán Muñoz et al., 2008; Barragán Muñoz et al., 2010). Na gestão do âmbito e marítimo-terrestre, algumas comunidades autônomas, como a Andaluzia, desempenham papel central: são responsáveis pelo ordenamento da urbanização, pela regulamentação e gestão do DPMT e

das áreas de condição de proteção, pela normatização das atividades econômicas nas águas interiores e pela delimitação e gestão de áreas protegidas, inclusive daquelas que se estendem às águas marítimas sob sua jurisdição. Por outro lado, no espaço marinho, a competência das comunidades autônomas é mais limitada: sua atuação prevalece quando os ecossistemas marinhos mantêm continuidade ecológica com o meio terrestre e quando há mobilidade de espécies marinhas entre as águas interiores e as águas exteriores (Barragán Muñoz et al., 2008; Barragán Muñoz et al., 2010).

Complementando o arcabouço jurídico que sustenta a gestão costeira, somam-se os instrumentos legais específicos para áreas protegidas, cuja responsabilidade pode ser tanto do Estado quanto das comunidades autônomas. O principal marco regulatório da conservação da natureza na Espanha é a Lei nº 42/2007, do Patrimônio Natural e da Biodiversidade, que define o regime de conservação, uso sustentável e restauração do patrimônio natural e emprega o termo “Espaço Natural Protegido (ENP)” para abarcar áreas terrestres, águas continentais e marinhas. A lei estabelece que podem ser declarados ENPs os espaços que contenham sistemas ou elementos naturais singulares, frágeis, ameaçados ou de especial interesse ecológico, científico, paisagístico, geológico ou educativo, ou que se destinem à proteção e manutenção da biodiversidade, da geodiversidade e de recursos naturais e culturais associados.

O Quadro 7 indica as categorias de ENPs estabelecidas pela Lei nº 42/2007. A aplicação da lei no meio marinho é, em grande medida, responsabilidade da Administração Geral do Estado, ao passo que, no âmbito terrestre, as comunidades autônomas detêm maior competência. A lei prevê também instrumentos para planejamento e gestão dos ENPs, sendo os principais: (i) o Conselho Estatal para o Patrimônio Natural e a Biodiversidade (órgão de participação pública no nível estatal); (ii) o Plano Estratégico Estatal do Patrimônio Natural e da Biodiversidade (metas, estratégias e critérios, com consulta pública); e (iii) o Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais (PORN) (delimitação, tipificação e integração em rede dos ENPs e sua relação com o território). Complementarmente, a Lei nº 30/2014, referente aos Parques Nacionais, institui o Plano Reitor de Uso e Gestão (PRUG) como instrumento de gestão responsável por fixar as normas de uso e de administração de cada parque, cuja elaboração deve incluir audiências aos interessados e informação pública.

Quadro 7 - Classificação dos Espaços Naturais Protegidos estabelecida pela Lei no 42/2007.

Categoria	Definição	Restrições
Parques	ENPs que por su importancia biológica y geológica poseen valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.	Limitación o prohibición del uso de los recursos naturales en casos de incompatibilidad con los objetivos de conservación. Limitación de la visitación.

Reservas Naturales	ENPs cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos frágiles o raros.	Limitación o prohibición del uso de los recursos naturales en casos de incompatibilidad con los objetivos de conservación. Prohibida la colección de material biológico o geológico, salvo por razones de investigación, conservación o educación.
Áreas Marinas Protegidas	ENPs designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluyendo áreas intermareal y submareal.	Limitaciones de explotación de los recursos naturales de acuerdo con cada caso.
Monumentos Naturales	Espacios o elementos de la naturaleza constituidos por formaciones singulares y raras con importancia por sus valores científicos, culturales o paisajísticos.	Explotaciones de recursos limitadas, salvo cuando sean plenamente coherente con la conservación o por razones de investigación, conservación o explotación económica de mínimo impacto que contribuya para el bienestar socioeconómico de la población.
Paisajes Protegidos	Espacios con valores naturales, estéticos y culturales bajo protección especial de acuerdo con el Convenio del paisaje de Europa.	Mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales.

Fonte: elaborado pela autora.

A publicação da Lei nº 42/2007 representou um esforço da Espanha para implementar a Rede Natura 2000, determinada na Diretiva Habitats (92/43/CEE) e principal resposta da União Europeia à Convenção sobre Diversidade Biológica. A Rede é composta pelos Locais de Importância Comunitária (LIC), Zonas Especiais de Conservação (ZEC) e Zonas de Especial Proteção para as Aves (ZEPA). Concebida com a intenção de uma malha ecológica coerente, a Natura 2000 exige que a gestão dos espaços considere, de modo integrado, exigências ecológicas, econômicas, sociais e culturais, respeitando especificidades regionais e locais. Aos Estados-Membros cabem obrigações de salvaguarda desses sítios no âmbito de suas competências e por meio de instrumentos próprios de planeamento (Apostolopoulou; Pantis, 2009).

No que tange a participação pública em ENPs, a Lei nº 42/2007 consagra como princípios a participação dos habitantes vinculados aos espaços protegidos, especialmente quando desenvolvem atividades compatíveis com a conservação, e a participação cidadã no desenho e na execução de políticas públicas. O texto também estabelece que a função social e pública do patrimônio natural está indissociavelmente ligada ao fomento da participação da sociedade em sua conservação, incumbindo aos poderes públicos promover tal participação para o alcance das metas estabelecidas. Esta lei faz referência ao marco normativo sobre o tema no país, a Lei nº 27/2006, que assegura a participação pública nas decisões relativas ao meio ambiente. Para seus efeitos, define público como “qualquer pessoa física ou jurídica, bem como suas associações, organizações e grupos constituídos nos termos da normativa [...]” (Jefatura del Estado, 2006, p. 5). Quanto ao seu conteúdo, destacam-se: (i) a participação tem caráter predominantemente consultivo, pois, embora haja obrigação de considerar as contribuições dos

interessados, a decisão final cabe às administrações públicas; (ii) a participação tende a ser pontual, acionada em momentos específicos, como na aprovação de planos ou programas, e não contínua ao longo de todos os processos; e (iii) fica à discricionariedade da Administração determinar quais grupos devem participar e como se dará essa participação.

No âmbito da Comunidade Autônoma da Andaluzia, o marco das políticas de conservação é a Lei nº 2/1989, que institui o Inventário de Espaços Naturais Protegidos (ENPs) e cria APs por toda a região da Andaluzia, inclusive o Parque Natural Bahía de Cádiz. A administração dos ENPs da Andaluzia recai sobre a responsabilidade da Secretaria (Consejería) de Meio Ambiente da *Junta de Andalucía*. A lei também estabelece que os parques contarão com um órgão colegiado, a *junta rectora*, incumbida de controle, vigilância e participação cidadã. Compete a esse colegiado aprovar, revisar e zelar pelo cumprimento do PRUG e o PORN. A composição da *junta rectora* é definida pela Comissão de Meio Ambiente do Parlamento da Andaluzia, órgão consultivo da Secretaria de Meio Ambiente.

Quanto à participação, a Andaluzia dispõe da Lei nº 7/2017, de Participação Cidadã da Andaluzia, que representa um marco regulatório para o exercício participativo por meio do qual a sociedade pode envolver-se na formulação de políticas públicas e em outras decisões que afetam o cotidiano. O documento remete à Constituição Espanhola, que confere à participação o estatuto de direito fundamental, e ao Estatuto de Autonomia da Andaluzia, que a incorpora como vetor para uma democracia social avançada. A lei define participação cidadã como:

[...] conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo, desarrollados por las Administraciones Públicas andaluzas en el ámbito de sus competencias, para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, de forma individual o colectiva, en la dirección y gestión de los asuntos públicos autonómicos y locales (Junta de Andalucía, 2017, p. 13802).

Igualmente, define cinco processos participativos: (i) deliberação participativa, debate público integrado a procedimentos de decisão, ou de formulação ou adoção de uma política pública; (ii) participação na elaboração de orçamentos, contribuindo para a priorização de itens do gasto público; (iii) consultas populares para captar a opinião pública por meio de instrumentos como entrevistas, audiências públicas ou fóruns de participação; (iv) proposição de políticas públicas e elaboração de normas por pessoas ou entidades de participação cidadã, no âmbito das competências das comunidades autônomas e locais; e (v) participação no acompanhamento e avaliação de políticas públicas e da prestação de serviços por meio dos correspondentes órgãos colegiados setoriais de participação, incluindo a possibilidade de participação na própria prestação desses serviços.

A próxima seção será dedicada à contextualização da Bahía de Cádiz e o Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC), o segundo estudo de caso desta pesquisa.

4.2.1 A Bahía de Cádiz e o Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC)

A Bahía de Cádiz, situada na costa sudoeste da Espanha, é uma sub-região de 688 km² pertencente à Comunidade Autônoma da Andaluzia. Abrange os municípios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Puerto Real e San Fernando. Segundo Barragán Muñoz e de Andrés (2020), trata-se de um mosaico que integra zonas marinho-costeiras, zonas entremarés, espaços agroflorestais, áreas de uso misto (residencial e agrícola) e zonas urbano-industriais. Esse mosaico abriga uma ampla gama de atores e setores econômicos, resultando em um elevado grau de complexidade territoriais. No Quadro 8 está indicado a evolução entre 1956 e 2016 dos principais usos e atividades da Bahía de Cádiz. Fatores como o crescimento populacional, a expansão do turismo e o desenvolvimento industrial aparecem claramente têm impulsionado o avanço das áreas urbano-industriais e de uso misto sobre as zonas entremarés e agroflorestais. Entre 1956 e 2016, por exemplo, a área ocupada por centros urbanos cresceu cerca de 8,2 vezes, enquanto as infraestruturas aumentaram cerca de 3,6 vezes; o setor industrial ampliou-se aproximadamente 13,7 vezes, e as instalações turísticas e de serviços cresceram expressivamente (instalações turísticas: $\approx 78,2$ vezes; serviços e instalações comerciais: $\approx 7,7$ vezes). Paralelamente, intensificaram-se operações portuárias e infraestruturas associadas (infraestruturas portuárias: $\approx 2,8$ vezes), transporte marítimo e pesca esportiva, que exercem pressão sobre a porção marinho-costeira. Observa-se uma expansão inicial da aquicultura e uma redução geral da extração de sal. Quanto à agricultura, os dados indicam uma tendência de declínio ao longo do período analisado (de Andrés et al., 2018; Barragán Muñoz; De Andrés, 2020).

Quadro 8 - Evolução da superfície ocupada por usos e atividades econômicas na Bahía de Cádiz.

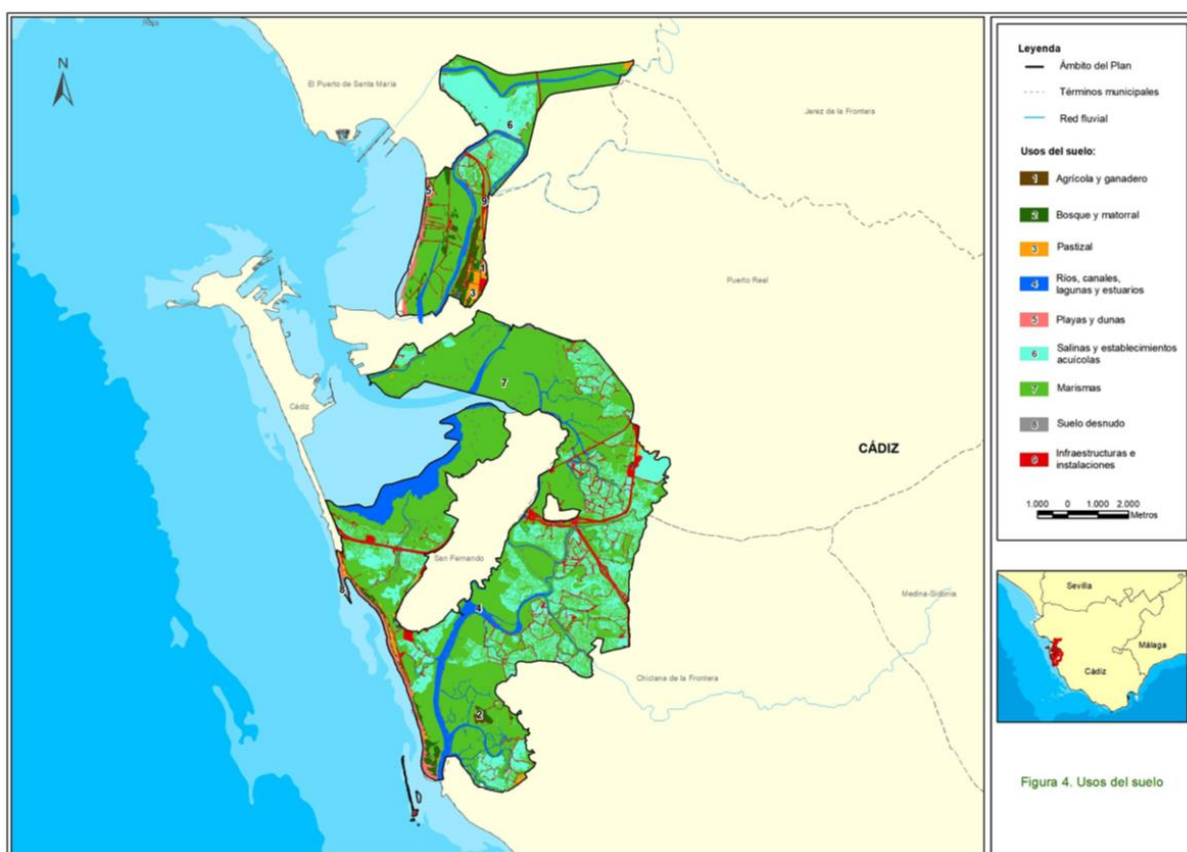
Usos	Hectares ocupados				
	1956	1977	1999	2007	2016
Infraestruturas	377,12	978,73	1015,25	1219,67	1364,32
Infraestruturas portuárias	85,88	110,58	227,05	234,41	242,03
Centros urbanos	1010,13	3667,28	6864,4	7741,46	8252,16
Agricultura	23720,16	20157,57	19112,03	18174,54	17098,14
Aquicultura	453,23	1293,55	2353,88	2130,52	1907,16
Extração de sal (incluindo áreas sem uso)	4999,25	4883,44	3630,44	3833,31	4036,18
Naval e <i>offshore</i>	70,27	162,52	225,76	308,52	308,52
Industrial	71,93	208,4	600,28	707,63	988,28

Instalações turísticas	6,21	42,76	170,82	425,12	485,75
Serviços e instalações comerciais	55,09	189,11	312,32	365,15	424,18

Fonte: traduzido de De Andrés et al. (2018).

Esse quadro é parcialmente mitigado pela presença de áreas protegidas e outras formas de conservação dos ecossistemas costeiros na região, sendo a principal delas o Parque Natural Baía de Cádiz (Figura 9). Criado em 1989 pela Lei nº 2/1989, que aprovou o Inventário de Espaços Naturais Protegidos da Andaluzia, o Parque possui 105 km² e abrange predominantemente a zona entremarés. Sua área cobre 32% da superfície terrestre de Cádiz, 13% de Chiclana de la Frontera, 10% de El Puerto de Santa María, 15% de Puerto Real e 50% de San Fernando (Andalucía, 2024). A gestão do PNBC está sob a responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente da Junta de Andalucía (governo “estadual”).

Figura 9 - Mapa de localização e usos do solo no Parque Natural da Bahía de Cádiz.



Fonte: Andalucía (2024).

A zona entremarés, zona sobreposta pelo Parque, abrange marismas e bancos de areia, cuja borda externa delimita a transição para a zona de águas costeiras composta por sedimentos finos e pradarias marinhas (De Andrés et al., 2018; Barragán Muñoz; De Andrés, 2020). A paisagem úmida da Bahía de Cádiz foi historicamente configurada pela exploração salina ao longo de dois mil anos; contudo, a partir do século XX observou-se um declínio acentuado da atividade

por razões econômicas e tecnológicas, com consequente redução drástica da produção. Atualmente, apenas uma fração remanescente das salinas conserva atividade produtiva: as salinas tradicionais ocupam 6,1% do PNBC e as salinas industriais correspondem a aproximadamente 6% (Figura 10). A maior parte das salinas foi abandonada ou convertida para usos produtivos distintos, destacando-se a aquicultura extensiva (pequena escala — até 2 kg·m⁻³) e a semi-intensiva (aquicultura empresarial — entre 2 e 4 kg·m⁻³), com cultivo de espécies como dourada (*Sparus aurata*) e robalo (*Dicentrarchus labrax*). Persistem também práticas tradicionais de marisqueio de bivalves e anelídeos, realizadas predominantemente por coleta manual sem o uso de ferramentas. Complementarmente, registra-se a ocorrência de pesca esportiva dirigida a diversas espécies de peixes, moluscos e crustáceos, realizada a partir de embarcações de pequeno porte (Andalucía, 2024).

A área do Parque é também reconhecida como Zona de Proteção Especial para Aves (ZEPA) da rede Natura 2000, pois as salinas configuram-se como áreas críticas para descanso, nidificação e alimentação de diversas aves aquáticas, tanto durante o inverno quanto ao longo das rotas migratórias. Entre as espécies de maior destaque encontram-se representantes listadas no Catálogo Andaluz de Espécies Ameaçadas, tais como o trinta-réis-negro (*Chlidonias niger*), a gaivota-de-bico-coral (*Ichthyaetus audouinii*) e a águia-pescadora (*Pandion haliaetus*). No interior do PNBC situa-se também o Parque Metropolitano Marisma de los Toruños y Pinar de la Algaida (Andalucía, 2024). Na sua borda externa, o PNBC faz fronteira com a Zona de Especial Conservação (ZEC) Fondos Marinos, igualmente integrada à rede Natura 2000. A ZEC abrange as águas interiores da baía, com cerca de 70 km², e é particularmente relevante pela presença de fanerógamas marinhas, cuja ocorrência constitui um habitat essencial para as fases de desenvolvimento da ictiofauna e, consequentemente, para a sustentação das populações de aves aquáticas que utilizam a baía.

Figura 10 - Fotos da Salina San Vicente, salina artesanal localizada em San Fernando.



Fonte: fotos próprias, tirada em 2023.

Na mesma lei que instituiu o Parque, foi prevista a criação da *junta rectora* (JR) como órgão colegiado de participação da área protegida. A JR do Parque teve sua primeira regulamentação em 1997, por meio do Decreto nº 239/1997, que estabelece a constituição, composição e funções das *juntas rectoras* dos Parques Naturais. Entre suas atribuições, está a aprovação do Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais (PORN) — instrumento destinado à delimitação, tipificação e integração em rede dos Espaços Naturais Protegidos, bem como à definição de sua relação com o restante do território — e do Plano *Rector* (Diretor, em português) de Uso e Gestão (PRUG), cujo objetivo é definir os meios para a implementação do PORN. Ambos os planos já contam com duas versões: a primeira, publicada em 2004 (Decreto nº 79), e a segunda, aprovada em 2024 (Decreto nº 130). O Parque conta ainda com um terceiro instrumento de gestão, o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS), cujo primeira versão foi publicada em 2006 e a segunda em 2022. O objetivo deste plano é dinamizar as estruturas socioeconômicas das APs e de suas áreas de influência, salvaguardando a estabilidade ecológica e ambiental.

O PORN define doze objetivos a serem alcançados especificamente no PNBC: (1) preservar a biodiversidade; (2) conservar ou restaurar os processos ecológicos dos sistemas dunares, estuários e marismas; (3) conservar o patrimônio geológico; (4) conservar a identidade paisagística; (5) melhorar o estado dos recursos hídricos; (6) reforçar a sinergia entre atividades econômicas, especialmente a aquicultura, e a conservação do patrimônio natural e cultural; (7) garantir e valorizar os serviços culturais; (8) conservar o patrimônio cultural; (9) compatibilizar edificações e infraestruturas necessárias com a conservação dos recursos naturais; (10) fomentar condutas adequadas por parte dos cidadãos; (11) conhecer a realidade física e

ecológica no contexto das mudanças globais; e (12) desenvolver ferramentas para melhorar a gestão do Parque e a participação cidadã na tomada de decisões (Andalucía, 2024).

O Plano ainda apresenta as principais ameaças relacionadas aos usos do Parque, mostradas no Quadro 9. Entre elas destaca-se: abandono da atividade salineira, que nas zonas de maré mais ativas pode levar à naturalização, reduzindo significativamente as áreas disponíveis para a nidificação de aves e tornando o habitat menos diverso, enquanto nas salinas mais internas ocorre o processo oposto, a colmatção, que implica o desaparecimento de zonas úmidas e a transformação em áreas áridas e improdutivas; impactos do turismo, especialmente o pisoteio sobre os cordões dunares, que afeta negativamente a dinâmica desses ecossistemas e as espécies de flora e fauna associadas; mariscagem ilegal, que apresenta riscos sanitários, e provoca efeitos prejudiciais sobre as espécies coletadas e aquelas que delas se alimentam; furtos nas instalações de aquicultura e perdas causadas pela ave “*cormorán grande*” ou “*cormoranes*” (*Phalacrocorax carbo*); além das pressões decorrentes da expansão urbana e industrial, que resultam em aumento de infraestrutura, perda de habitat, poluição e outros impactos associados.

Quadro 9 - Principais pressões (P) e ameaças (A) ao Parque Natural Bahía de Cádiz.

Sistemas dunares	P/A	Importancia
Sendas, pistas, carriles para bicicletas (D01.01)	P	Media
Pisoteo, uso excesivo (G05.01)	P/A	Media
Mantenimiento de parque públicos/limpieza de playas (G05.05)	P/A	Media
Especies invasoras y especies alóctonas (I01)	P/A	Media
Dragados/ eliminación de sedimentos límnicos (J02.02.01)	P/A	Baja
Estuarios y marismas	P/A	Importancia
Abandono de salinas (C01.05.01)	P/A	Media
Conversión de salinas (C01.05.02)	A	Baja
Carreteras y autopistas (D01.02)	P	Media
Líneas de ferrocarril, tren de alta velocidad (D01.04)	P	Media
Rutas de navegación (D03.02)	P/A	Baja
Piscicultura intensiva (semiintensiva), intensificación (F01.01)	A	Baja
Captura ilegal/eliminación de fauna marina (F05)	P/A	Media
Deportes náuticos (G01.01)	P/A	Baja
Daños mecánicos producidos por el anclaje y amarre (G05.03)	P/A	Media
Contaminación de aguas superficiales por desbordamientos producidos por tormentas (H01.02)	P/A	Baja
Contaminación difusa de aguas superficiales producida por aguas de desagüe de uso doméstico y aguas residuales (H01.08)	P/A	Baja
Vertidos de petróleo en el mar (H03.01)	A	Baja
Disminución de la conectividad de los hábitats debida a causas antropogénicas (J03.02)	P	Media
Colmatación (K01.02)	P/A	Media
Inundaciones y aumento de la precipitación (M01.03)	P/A	Media
Cambios y alteraciones de hábitat (M02.01)	P/A	Media
Cambios en el nivel del mar (M01.07)	P/A	Media

Fonte: Andalucía (2024).

5 METODOLOGIA

A seção de metodologia está dividida de acordo com os objetivos específicos desta tese de doutorado.

5.1 Etapas para a construção do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP)

A construção do SIS-MAPP seguiu as etapas indicadas na Figura 11.

Figura 11 - Etapas seguidas para a construção do SIS-MAPP.



Fonte: elaborado pela autora.

5.1.1 Etapas 1 e 2

Na primeira etapa, realizou-se uma revisão voltada à identificação dos elementos que a literatura usa para avaliar a participação. Utiliza-se aqui “elemento” como termo guarda-chuva para critérios, atributos, fatores, aspectos e outros componentes empregados para definir e estruturar o entendimento sobre participação pública. Nota-se que inicialmente, optou-se por empregar o termo *stakeholder participation* (participação de atores sociais), o que foi alterado posteriormente para participação pública por motivos já explicados na revisão teórica. Para a revisão, foram utilizadas as bases de dados Scopus e Web of Science, pois estão entre as mais amplas bases em termos de documentos e autores (Brahimi; Sarirete, 2023), e os termos de busca foram empregados em inglês, sendo eles: “*stakeholder participation*” (ou “*public*”), “*evaluation*” (ou “*assessment*”), “*method*” (ou “*model*”, “*framework*” ou “*criteria*”) e “*coastal zone management*” (ou “*protected areas*” ou “*marine spatial planning*”). Para a seleção dos artigos científicos considerou-se três filtros: (a) artigos de revisão focados em métodos de avaliação; (b) pesquisas que propõem desenvolvimento de modelos; e (c) estudos que avaliam a participação por meio de estudos de caso. Também foram consultados trabalhos de referência sobre avaliação da participação que, embora não específicos para gestão costeira ou áreas protegidas, constituem fundamentos teóricos centrais ao tema, como Arnstein (1969), Chess (2000) e Rowe e Frewer (2000).

Após a seleção de elementos da participação, estes foram alocados nas quatro dimensões da participação discutidas na seção anterior — quem, quando, como e por que — com base em seu potencial explicativo em relação a cada dimensão, como forma de já iniciar uma certa sistematização desses elementos e garantir que o método compreendesse as quatro dimensões. A dimensão “porquê” foi usada para pensar a avaliação dos resultados e efetividade da participação na primeira versão do método, ou seja, identificaram-se os objetivos que justificam promover um processo participativo, para assim definir o que deve ser considerado como resultados positivos da participação. Tratar o “por quê” a partir do seu potencial de identificar resultados permite ainda avaliar se a participação foi tomada como um fim em si (p.ex., o uso participação como protocolo de validação do poder público, sem resultados reais) ou como meio para objetivos, como defendem Rowe e Frewer (2000) e Oen et al. (2016).

Uma vez enquadrado os elementos nas dimensões de participação procederam-se à seleção dos componentes e à padronização terminológica. Como não há terminologia consensual, como explorado na introdução, adotou-se a composição por critérios e indicadores, assumindo a conceituação de Brand (1997): critérios como componentes fundamentais que

delimitam concretamente o escopo, e indicadores como suas propriedades mensuráveis. Para desenvolver os critérios, os elementos mais amplos foram selecionados e filtrados segundo duas perguntas: “Quais componentes são fundamentais à constituição da participação?” e “O critério desenvolvido serve de base para avaliar o estado do processo participativo e seus resultados?”. Nesse percurso, elementos foram mantidos, combinados ou excluídos visando a um conjunto sintético e exequível. Por exemplo, transparência (Rowe; Frewer, 2000), informação (Webler e Tuler, 2001) e conscientização pública sobre o processo (Laurian e Shaw, 2009) foram combinados em um único critério. Ao final, obteve-se seis critérios: (i) representatividade, correspondente à dimensão “quem”; (ii) momento (*timing*), relacionado à dimensão “quando”; (iii) promoção, vinculada à dimensão “como”; (iv) *accountability* e clareza, também associadas à dimensão “como”; (v) influência, igualmente ligada ao “como”; (vi) efetividade, voltada a responder à dimensão “por quê”.

Para os indicadores, observaram-se as características requeridas (Carr et al., 2012): mensurabilidade, operacionalidade, nível adequado de detalhamento e pertinência quanto à realidade retratada. A partir disso, os elementos mais específicos foram selecionados e filtrados com base nas perguntas: “Este componente é concretamente rastreável?” e “Este componente pode servir como indicador de algum dos critérios estabelecidos?”. Assim como na definição dos critérios, elementos foram mantidos, eliminados ou ajustados para refletir cenários positivos descritos na literatura.

Uma vez estabelecido o método, este foi aplicado em duas áreas protegidas da Bahía de Cádiz: o Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC) e a Zona de Especial Conservação (ZEC) Fondos Marinos. Após sua aplicação, tanto o método quanto a análise da participação nas APs da Bahía de Cádiz foram publicados, em 2024, na revista *Ocean & Coastal Management*, sob o título *Assessing stakeholder participation in coastal zone management: Methodological proposal and its application in a case study from Cádiz Bay, Andalusia (Spain)*.

Cumprе esclarecer que esta se tratou da primeira aplicação do método. Após a elaboração final do SIS-MAPP (etapa 5), a análise foi refeita, usando os dados que já haviam sido coletados, mas os avaliando agora a partir da nova configuração do método. Assim, os resultados apresentados nesta tese referem-se à aplicação do SIS-MAPP, e não à primeira versão do método (que, à época, ainda não havia sido nomeada SIS-MAPP e, por isso, é tratada com terminologia distinta). Esclarece-se, ainda, que, conforme é visível nos objetivos, a ZEC Fondos Marinos não configura como estudo de caso nesta tese. Isso deve-se ao fato que o estudo inicial evidenciou ausência absoluta de participação, o que, considerando a finalidade deste trabalho, não aportaria contribuições interessantes. Por fim, registra-se que a realização dos

estudos iniciais, incluindo estudo de gabinete, saídas de campo e posterior publicação, somente foi possível devido ao financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do edital de Doutorado Sanduíche, que me permitiu residir em Cádiz por dez meses (outubro de 2022 a julho de 2023).

5.1.2 Etapas 3 e 4

As etapas 3 e 4 marcam o início da nova versão do método de análise da participação pública em áreas protegidas, denominada nesta tese SIS-MAPP. Como indicado na Figura 11, a revisão da primeira versão do método foi orientada, em primeiro lugar, pelas limitações observadas em sua aplicação inicial na Bahía de Cádiz e, em segundo lugar, pelos comentários da banca do Exame Geral de Qualificação deste doutorado, composta pela Prof.^a Dra. Sueli Angelo Furlan e pelo Prof. Dr. Daniel Hauer Queiroz Telles. Algumas das limitações levantadas por essas duas vias convergem entre si, enquanto outras não; são elas:

- (a) Foco excessivo em avaliar a participação a partir da centralidade do poder público (por exemplo, “o poder público promove a participação?” ou “permite que os atores influenciem?”). Esse viés restringiu a aferição do compromisso dos próprios atores com o processo, dificultando responder a questões avaliativas como “Quais segmentos e atores estiveram participaram ativamente?” (Ansong et al., 2017 apud Quesada-Silva et al., 2019);
- (b) Ausência de uma hierarquização dos indicadores por grau de relevância. Enquanto alguns indicadores são recorrentes em quaisquer processos participativos (por exemplo, documentação detalhada), outros assumem maior importância conforme as especificidades do contexto e dos atores envolvidos (por exemplo, adequação linguística para populações indígenas em países do Sul Global, conforme discutem Bockstael et al., 2016; Havard et al., 2015). As interpretações de “sucesso” também variam segundo princípios dos atores, com implicações diretas para o planejamento da participação. Portanto, o rankeamento dos indicadores com aportes de diferentes segmentos e grupos auxiliaria, por exemplo, gestores a decidir quais priorizar no processo de adaptação (Webler e Tuler, 2001);
- (c) Ausência de indicadores para avaliar a relevância dos temas tratados no processo participativo. Faltou um meio de avaliar a qualidade do conteúdo do processo participativo, em especial se as discussões são efetivamente pertinentes aos objetivos da área protegida;

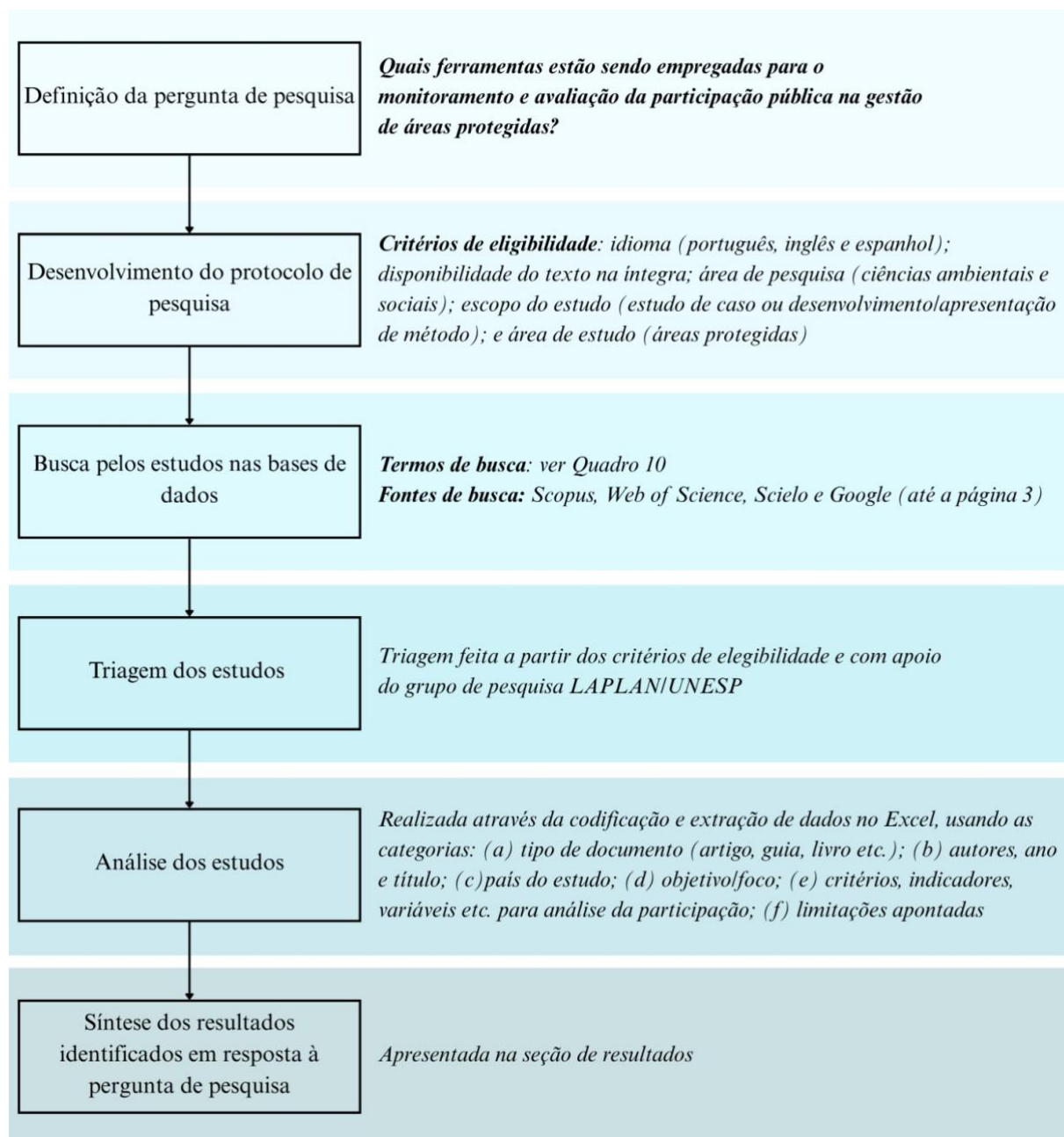
- (d) Indicadores excessivamente subjetivos, impedindo a replicação do método em diferentes contextos. Trata-se de uma recomendação específica da banca de Qualificação, acompanhada de duas propostas: redesenhar os indicadores; revisar a nomenclatura, com uma possível substituição de “indicadores” por um termo mais amplo, como “variáveis”;
- (e) Ausência de métricas. Essa limitação foi apresentada em conjunto com a anterior e reforça que a replicabilidade dos indicadores depende do estabelecimento de métricas, para viabilizar uma interpretação mais fiel e sistematizada dos indicadores;
- (f) Inadequação do critério “momento” (timing) como critério de análise. Esse critério foi originalmente estruturado com indicadores que remetiam às fases da gestão costeira propostas por Olsen et al. (2009). Contudo, foi observado pela banca que tal parametrização não corresponde necessariamente à realidade das APs: as fases podem ocorrer de modo distinto, sobrepostas ou com composições alternativas, inviabilizando a generalização e, por conseguinte, a operacionalização dos indicadores.

À luz dessas considerações, os critérios foram parcialmente ajustados e os indicadores foram substancialmente alterados, conforme apresentado na seção de resultados. Outra recomendação da banca no Exame de Qualificação foi a realização de uma revisão bibliográfica mais ampla, uma vez que o trabalho havia deixado de fora métodos relevantes de avaliação da participação, muitos deles desenvolvidos na América Latina. Nesse sentido, optou-se por incorporar uma etapa de Revisão Bibliográfica Sistemática, com o propósito de ampliar o embasamento do sistema, subsidiar a seleção e a revisão dos indicadores e a criação de métricas.

A escolha por realizar a Revisão Bibliográfica Sistemática decorreu de sua ampla utilidade para o aprimoramento da gestão ambiental. Cook (2013) demonstra que a RBS é uma técnica eficaz de apoio à decisão baseada em evidências, ao reunir a literatura disponível por meio da busca sistemática, filtrar a partir de critérios pré-estabelecidos, sintetizar o corpo de evidências sobre o objeto de estudo e disseminar evidências sobre a implementação de políticas públicas. Com isso, otimiza-se o uso de tempo e recursos dos gestores, ao distinguir iniciativas que produzem resultados daquelas potencialmente ineficazes ou mesmo prejudiciais. De acordo com a Colaboração para Revisões de Evidências em Conservação e Gestão Ambiental (CEE, 2013), a RBS é especialmente indicada quando há necessidade de mensurar a efetividade e o impacto de uma intervenção, ou de mapear a extensão e o conteúdo das pesquisas disponíveis sobre um tema específico. A RBS também evidencia fragilidades metodológicas recorrentes nos estudos, permitindo aprimorar o delineamento de pesquisas futuras a partir da superação dessas lacunas (CEE, 2013). Esse potencial articula-se diretamente com a necessidade desta

etapa: identificar métodos de monitoramento e avaliação da participação, conhecer seus componentes e limitações e, a partir disso, desenhar um método aprimorado.

Figura 12 - Etapas da Revisão Bibliográfica Sistemática e sua aplicação neste trabalho.



Fonte elaborado pela autora com base em CEE (2013) e Pegler et al. (2024).

As etapas seguidas neste trabalho para a realização da RBS foram baseadas em CEE (2013) e Pegler et al. (2024), e estas estão indicadas na Figura 12. A pergunta que orientou a revisão foi: “Quais ferramentas estão sendo empregadas para o monitoramento e avaliação da participação pública na gestão de áreas protegidas?”. Esta foi desenvolvida para atender ao requisito-chave indicado na literatura para o sucesso da RBS: deve ter enquadramento fechado, isto é, limites

específicos, e não amplos, definidos por elementos estruturais da questão (neste trabalho: ferramenta de análise, participação, áreas protegidas). Uma vez definida a pergunta, definiu-se o protocolo de pesquisa com os critérios de elegibilidade indicados na Figura 12. No escopo do estudo, foram aceitos trabalhos que abordavam método de análise da efetividade da área protegida, desde que, dentro do método, houvesse elementos para avaliar a participação. As fontes de busca foram ampliadas em comparação à revisão anterior: optou-se por usar também o SciELO para aplicação dos termos de busca (Quadro 10) em português e espanhol. Os termos de busca seguiram a fórmula análise (ou *assessment* ou *monitoring* etc.) + participação (ou cada uma das variações) + áreas protegidas (ou parques ou *protected areas* etc.). E o Google foi usado para levantamento de literatura cinzenta (guias, relatórios, dissertações e teses, livros etc.). No Google, consultou-se até a terceira página em cada pesquisa.

Quadro 10 - Conjunto de termos e combinações empregados na RBS nos idiomas inglês, português e espanhol.

Termos de busca				
"assessment"	E	"public participation"	E	"protected area"
OU		OU		OU
"monitoring"		"stakeholder participation"		"park"
"análise"		"participação pública"		"áreas protegidas"
		OU		OU
OU		"participação social"		"unidades de conservação"
"monitoramento"		OU		OU
		"participação comunitária"		"parque"
"evaluación"		"participación pública"		"areas protegidas"
OU		OU		OU
"monitoreo"		"participación ciudadana"		"parque"

Fonte: elaborado pela autora.

Após a finalização do levantamento dos trabalhos, estes foram triados observando os critérios de elegibilidade. A triagem foi conduzida principalmente por mim, mas contou com a ajuda de integrantes do Laboratório de Planejamento Ambiental e Gerenciamento Costeiro

(LAPLAN) da UNESP. Para isso, foi realizada uma reunião para alinhamento do protocolo de pesquisa. Uma vez filtrados os trabalhos, o seu conteúdo foi sistematizado em uma matriz no programa Excel, com as categorias apresentadas na Figura 12. A síntese dos resultados encontrados está apresentada na seção de resultados desta tese.

5.1.3 Etapa 5

A estruturação final do SIS-MAPP foi pautada pelo Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, de Bahia (2021), cujo foco é orientar processos de planejamento e monitoramento na gestão pública. O autor define que, na gestão pública,

“os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. Sua principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada ou construída, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.” (p. 8)

É apontado, ainda, que um conjunto sistematizado de indicadores de desempenho, que mantenha correlação de causa e efeito entre si, pode ser denominado sistema de medição. Nesse sentido, considerando que objetivamos analisar, com o nosso método, processo e resultados a partir da aplicação de um conjunto de indicadores, optou-se por chamá-lo de sistema de monitoramento e avaliação.

Dentre os atributos exigidos para um indicador estão: (a) utilidade, ser útil a tomada de decisão sobre um contexto ou um fenômeno; (b) representatividade, representar fielmente o que se deseja medir; (c) confiabilidade, ter aplicação metodologicamente confiável e dispor de fontes de dados seguros; (d) economicidade, apresentar custo-benefício favorável; (e) simplicidade, ser de fácil entendimento e aplicação; (f) estabilidade, ter mínima interferência externa (Bahia, 2021). O autor apresenta quatro tipos de indicadores: (i) de insumo, úteis para dimensionar os recursos alocados a um processo; (ii) de processo, que medem a qualidade e o desempenho dos procedimentos; (iii) de produto, voltados à mensuração de metas e objetivos planejados; e (iv) de impacto, destinados a aferir o alcance dos objetivos finais e mais amplos. Ainda que os indicadores aqui propostos observem essa tipologia e se relacionem sobretudo com os três primeiros, não abrangendo apenas o de impacto, optou-se por adotar a terminologia “indicadores de processo” e “indicadores de resultados”, como forma de simplificar o sistema, uma vez que se almeja sua apropriação também por atores sociais (Bahia, 2021).

Os indicadores podem ser classificados também segundo sua configuração (Bahia, 2021). No SIS-MAPP, foram desenvolvidos indicadores simples, isto é, aqueles baseados em uma única variável, mensuráveis por presença ou ausência (por exemplo: mapeamento de atores sociais no plano de manejo? sim, não, talvez). Adotaram-se, também, indicadores compostos, que relacionam duas variáveis, dentre estes, utilizou-se: a proporção, definida com a divisão entre duas medidas, em que o numerador corresponde ao número de casos específicos e o denominador ao total do conjunto (ex.: presença média nas reuniões); e (ii) a porcentagem, empregada para produzir comparações relativas entre dois dados.

No que tange ao desenvolvimento de métricas para a interpretação dos indicadores, observou-se o definido por Bahia (2021), como sendo uma expressão que representa o estado futuro do desempenho desejado. Para sua definição, observaram-se as recomendações de: considerar desempenhos anteriores; possuir compreensão clara da linha de base ou referência inicial; e definir cenários factíveis (Bahia, 2021). Nesse sentido, as métricas foram concebidas sobretudo a partir do referencial teórico e da RBS, que cumpriram a função de garantir a compreensão do fenômeno e estabelecer cenários desejados e não desejados. Após a aplicação do SIS-MAPP nos casos de estudo, alguns aspectos foram revisados e as entrevistas foram utilizadas para contribuir com a identificação de indicadores mais importantes de serem valorados. Os indicadores não foram abordados diretamente nas entrevistas, mas, conforme detalhado na próxima seção, o roteiro das entrevistas seguiu critérios como guia. Para detectar os indicadores prioritários, mapeamos trechos em que os entrevistados mencionaram, espontaneamente, elementos relacionados aos indicadores. Em seguida, classificamos esses elementos de acordo com a frequência das menções: única menção, entre duas e quatro menções, ou cinco ou mais menções. Somado a isso, para a priorização dos indicadores, também foram identificados aspectos basilares apontados pela RBS, recorrentes na maioria dos métodos de avaliação da participação pública.

5.2 Etapas para o levantamento e a exploração de dados na análise da participação pública nos estudos de caso

Para a análise da participação pública nos estudos de caso, adotaram-se três técnicas de pesquisa: (a) observação em campo (apenas na APAMLN); (b) entrevistas com interlocutores; e (c) pesquisa documental. O detalhamento metodológico de cada técnica será apresentado nas próximas seções, seguindo a ordem de desenvolvimento das etapas. Antes do início da coleta de dados referente à APAMLN, o projeto de pesquisa que deu origem a esta tese foi julgado e

aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências, Campus Bauru, da UNESP, por meio de cadastramento na Plataforma Brasil, sob o nº de parecer 6.803.485. O projeto também foi submetido e aprovado no Cadastro e Gestão de Pesquisas (CadGP) da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Governo do Estado de São Paulo, sob o nº de processo 000000013001/2023.

5.2.1 Observação em campo

Esta técnica é por vezes descrita na literatura científica como observação participante, na qual o pesquisador integra-se ao fenômeno ou contexto estudado, interagindo com seus sujeitos e elementos (Boni; Quaresma, 2005). No presente estudo, a observação em campo aproximou-se dessa modalidade, contudo, optou-se por não adotar explicitamente o termo, pois a técnica não foi aplicada de forma estruturada, isto é, não houve planejamento e desenvolvimento de protocolo de campo com anotações estruturadas em diário de campo ou registros fotográficos. Nesse sentido, o termo observação em campo ajusta-se melhor ao procedimento adotado, pois se trata de uma observação assistemática de caráter exploratória, na qual o pesquisador apenas acompanha e registra acontecimentos da realidade sem recorrer a ferramentas técnicas específicas (Boni; Quaresma, 2005). Ainda assim, essa etapa mostrou-se crucial para tornar a pesquisa possível.

A observação de campo ocorreu por meio da participação nas reuniões do conselho gestor da APAMLN, e foi iniciada em outubro de 2023 e mantida até a conclusão deste trabalho. Essa participação atendeu a três objetivos centrais: (i) compreender o funcionamento do conselho, a condução do espaço e as formas de manifestação dos atores; (ii) mapear possíveis pautas e discussões a serem destacadas neste estudo, em razão da evidência ou do destaque que assumiram nas reuniões; e (iii) assegurar a aceitação, por parte dos conselheiros, da realização desta pesquisa.

Quanto a esse último ponto, destacam-se dois momentos-chave. O primeiro ocorreu em 18 de julho de 2024, quando a pesquisa foi apresentada ao conselho. Na ocasião, os conselheiros tiraram dúvidas e manifestaram tanto votos favoráveis quanto preocupações — entre elas, relatos de comunitários de que, historicamente, pesquisadores chegam ao território, coletam os dados de interesse e não devolvem contribuições às comunidades. Em resposta, um ano depois, em 17 de julho de 2025, após a conclusão da análise de dados sobre o CG, os resultados foram apresentados ao colegiado. Ressalte-se que se tratava da fase de encerramento de um ciclo do conselho. Assim, a apresentação buscou não apenas assegurar transparência quanto ao uso dos

dados e oferecer aos conselheiros uma visualização sistematizada do que foi realizado e alcançado por eles, mas também colaborar com o balanço geral conduzido pela equipe gestora da APA ao final de cada ciclo, contribuindo para o trabalho da gestão.

5.2.2 Entrevistas

Para a condução desta etapa, optou-se por entrevistas semiestruturadas. Esse tipo de entrevista baseia-se em um roteiro previamente definido, mas permite que o entrevistado desenvolva livremente suas respostas dentro do tema proposto, assumindo, em alguns momentos, um tom de conversa informal. Cabe, contudo, ao entrevistador retomar o foco sempre que necessário, para trazer o entrevistado de volta ao assunto caso ele se afaste do tema (Boni; Quaresma, 2005). A escolha desse formato apoiou-se em dois aspectos: por um lado, a pesquisa exigiu fidelidade ao roteiro, pois se busca aplicar critérios de análise do SIS-MAPP (representatividade, planejamento, transparência, influência e efetividade) com limites bem definidos, então todos os pontos de interesse deveriam ser abordados; exigiu também que houvesse padronização entre os dois estudos de caso, de modo a possibilitar, posteriormente, a identificação de convergências e divergências entre cenários, ainda que não se trate de um estudo comparativo. Por outro lado, manter a entrevista parcialmente aberta permitiu que os participantes aprofundassem seus argumentos com reflexões e exemplos concretos, oferecendo mais indícios sobre o que lhes é mais relevante na participação pública. Isso se traduz, por exemplo, no fato de que, a depender do convidado, determinados critérios de análise renderam mais discussões do que outros, evidenciando prioridades distintas nos discursos.

No contexto da APAMLN, no momento das entrevistas, os participantes receberam e assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em que são apresentados o teor da pesquisa, os possíveis riscos decorrentes da participação como, por exemplo, a possibilidade de o pesquisador responsável não interpretar com exatidão o que o entrevistado quis dizer, o caráter voluntário e anônimo da participação, bem como os contatos dos pesquisadores responsáveis e do comitê de ética que avaliou o projeto. No que se refere ao PNBC, as entrevistas foram realizadas no âmbito do projeto MSP4Bio, desenvolvido com financiamento do programa-quadro de investigação e inovação da União Europeia, Horizonte Europa. Dessa forma, as entrevistas também foram conduzidas por outros pesquisadores integrantes do projeto.

Ao todo, foram entrevistadas 27 pessoas vinculadas ao conselho gestor da APAMLN e 13 pessoas relacionadas à *junta rectora* do PNBC. Esclarece-se que, no caso da APAMLN,

todos os membros do conselho gestor foram contatados, porém alguns não responderam e outros recusaram a participação. As justificativas recebidas referem-se, em geral, a limitações institucionais, como falta de tempo para lidar com a burocracia envolvida nesse tipo de processo (por exemplo, a necessidade de solicitar autorização da empresa para poder conceder a entrevista) e a ausência de permissão para falar em nome da instituição. Algumas instituições que recusaram a participação foram a Petrobras, a Polícia Militar Ambiental e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). Para as entrevistas relativas ao PNBC, foram identificados os atores com maior envolvimento na *junta rectora* a partir de discussões com os investigadores mais experientes do Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales, da Universidade de Cádiz, e por meio da leitura das atas das reuniões da *junta rectora*. Os Quadro 11 e Quadro 12 apresentam a lista de atores entrevistados.

Quadro 11 - Lista de atores sociais da APAMLN entrevistados neste trabalho, categorizados por segmento, instituição ou organização de origem, missão ou função, e código de identificação. O traço na coluna “missão/função” indica que não foi encontrada uma descrição oficial ou não se aplica.

Segmento	Instituição	Missão/Função	Código
Poder Público	Fundação Florestal	Órgão gestor da APAMLN	PP_Br
	Fundação Florestal	Órgão gestor da APAMLN	PP_Br
	Fundação Florestal	Órgão gestor da APAMLN	PP_Br
	Coordenadoria de Planejamento Ambiental/Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL)	Elaboração do planejamento ambiental estratégico do uso de recursos ambientais e a consolidação e disponibilização de informações ambientais	PP_Br
	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral/Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (SAA)	Coordena e executa os serviços de assistência técnica e extensão rural ao pequeno e médio produtor rural	PP_Br
	Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade/Secretaria Estadual de Meio Ambiente, InfraEstrutura e Logística (SEMIL)	Planejar, coordenar e controlar a implementação de normas, políticas, programas, projetos e ações de fiscalização e monitoramento	PP_Br
	Departamento de Pesca, Agricultura e Abastecimento/Secretaria do Meio Ambiente (São Sebastião)	—	PP_Br
	Secretaria Municipal de Pesca e Agricultura (Ubatuba)	—	PP_Br
Pesca e Maricultura de pequeno porte	AMA - Associação dos Moradores da Almada (Ubatuba)	—	PeM_Br
	AARCAA - Associação dos Amigos e Remadores da Canoa Caiçara	—	PeM_Br
	MAPEC - Associação dos Pescadores e Maricultores da Praia da Cocanha (Caraguatatuba)	—	PeM_Br

	MAPEC - Associação dos Pescadores e Maricultores da Praia da Cocanha (Caraguatatuba)		PeM_Br
	MAPEC - Associação dos Pescadores e Maricultores da Praia da Cocanha (Caraguatatuba)		PeM_Br
	Colônia de Pescadores Z8 (Caraguatatuba)	Órgão de classe dos trabalhadores do setor artesanal da pesca, com forma e natureza jurídica próprias, obedecendo ao princípio da livre organização; cabe às colônias a defesa dos direitos e interesses da categoria (Lei nº 11.699/2008)	PeM_Br
	Colônia de Pescadores Z14 (São Sebastião)		PeM_Br
Maricultura	AMESP - Associação dos Maricultores do Estado de São Paulo	Atua no desenvolvimento sustentável da maricultura no estado de São Paulo	M+_Br
Turismo e Esportes Náuticos	ASSONA - Associação Náutica do Estado de São Paulo	—	Tur_Br
	ANUBA - Associação de Empresas Náuticas de Ubatuba	Promover a discussão sobre a regularização e regulamentação do setor náutico junto aos órgãos públicos nas 3 esferas de governo, atuando como instrumento de orientação aos proprietários de marinas e garagens náuticas	Tur_Br
	APPS - Associação Paulista de Pesca Submarina	Promover o crescimento da pesca submarina como esporte e também como atividade sustentável de subsistência das comunidades que dependem do pescado	Tur_Br
Organizações ambientalistas	ICO - Instituto de Cultura Oceânica	Promover a ciência e o ensino, e engajar a população na conservação e defesa do mar	Amb_Br
	VIVA - Instituto Verde Azul	Contribuir para a conservação dos mamíferos aquáticos e seus habitats, de forma ética e responsável, ensinando, conscientizando e sensibilizando os seres humanos	Amb_Br
	ICC - Instituto de Conservação Costeira	Promover a conservação da Mata Atlântica e a manutenção da qualidade do meio ambiente e da vida por meio da inclusão social e da educação ambiental	Amb_Br
	Instituto Argonauta para a Conservação Costeira e Marinha	Promover a conservação da biodiversidade costeira e marinha contribuindo para a sensibilização e envolvimento da sociedade na construção de um planeta mais sustentável	Amb_Br
Ensino e Pesquisa	Instituto Oceanográfico/Universidade de São Paulo (USP)	—	EeP_Br
	Sem instituição - Pesquisador em projetos socioambientais	Possui função no CG	EeP_Br
Porto e Petróleo e Gás	Equinor	Empresa internacional de energia Norueguesa	PeG_Br
	Companhia Docas de São Sebastião (CDSS)	Empresa pública que administra o Porto de São Sebastião	AP_Br

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 12 - Lista de atores sociais do PNBC entrevistados neste trabalho, categorizados por segmento, instituição ou organização de origem, missão ou função, e código de identificação. O traço na coluna “missão/função” indica que não foi encontrada uma descrição oficial ou não se aplica.

Segmento	Instituição	Missão/Função	Código

Poder Público	Junta de Andalucía	Comunidade Autónoma e órgão gestor do PNBC	PP_Es
	Junta de Andalucía	Comunidade Autónoma e órgão gestor do PNBC	PP_Es
	Junta de Andalucía	Comunidade Autónoma e órgão gestor do PNBC	PP_Es
	Junta de Andalucía	Comunidade Autónoma e órgão gestor do PNBC	PP_Es
	Junta de Andalucía	Comunidade Autónoma e órgão gestor do PNBC	PP_Es
	Ayuntamiento de Chiclana	Prefeitura Municipal	PP_Es
Atividade salineira artesanal	Salina San Vicente	—	Sal_Es
Empresários	Atlántida Medio Ambiente - representante da Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA)	Consultoria em serviços relacionados com gestão, planeamento e conservação	Emp_Es
Aquicultura	ASEMA - Asociación de Empresas de Acuicultura Marina de Andalucía	Promoção e defesa dos interesses profissionais a empresas produtoras – de peixes, moluscos, crustáceos e algas – e a empresas que lhes prestam serviços	A_Es
Organizações ambientalistas	Ecologistas en Acción	Confederação de grupos ecologistas; realiza campanhas de sensibilização, denúncias públicas ou judiciais contra ações que prejudicam o meio ambiente, e elabora alternativas concretas e viáveis	Amb_Es
Ensino e Pesquisa	Universidad de Cádiz	—	EeP_Es
	Universidad de Cádiz	—	EeP_Es
	ICMAN - Instituto de Ciencias Marinas de Andalucía	Instituto de pesquisa e desenvolvimento das ciências marinhas	EeP_Es

Fonte: elaborado pela autora.

As entrevistas apresentaram duração variável entre 45 minutos e duas horas, a depender do volume de informações disponibilizado pelos interlocutores, e foram gravadas exclusivamente para fins de transcrição. Na Espanha, todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, e no Brasil, ocorreu de forma híbrida, conforme a preferência dos entrevistados. Os representantes das associações de comunidades tradicionais e da pesca artesanal foram, majoritariamente, entrevistados presencialmente em seus territórios. As entrevistas remotas foram conduzidas por meio da plataforma *Google meet*. Previamente à aplicação das entrevistas no Brasil, realizou-se uma entrevista piloto com uma representante da Associação Comunitária Flor do México, localizada na Baixada Santista e vinculada à comunidade do México 70, um dos bairros em maior situação de vulnerabilidade social na área

insular do município de São Vicente, segundo o site oficial da associação². A associação tem como missão atuar em articulação com o poder público na busca por melhorias, organizar ações voltadas ao empreendedorismo local, fortalecer a população residente para a maior qualidade de vida na região. A entrevista piloto teve como finalidade testar e aprimorar a abordagem adotada na condução das questões, de modo a assegurar que os critérios de análise fossem trabalhados de forma compreensível para atores sociais não especializados.

O roteiro da entrevista seguiu obrigatoriamente os seguintes pontos:

- Representatividade: qual a sua opinião sobre a composição do conselho gestor/*junta rectora*? Entende que é representativo? Todos os segmentos ou grupos relevantes estão representados?
- Planejamento: qual a sua opinião sobre as reuniões do conselho gestor/*junta rectora* em relação a frequência, formato e horário? Considera que o poder público fomenta e facilita a sua participação por meio de suporte e outros incentivos?
- Transparência: entende que o processo participativo é transparente quanto aos documentos relevantes, atas e decisões? Possuem devolutivas sobre propostas feitas?
- Influência: como você percebe a influência das discussões e decisões do conselho/*junta* na gestão da AP? Percebe que determinados grupos ou segmentos possuem mais ou menos poder de influência? Entende que o poder público está aberto a compartilhar o poder da tomada de decisão sobre a AP?
- Efetividade: quais são os principais efeitos e resultados da participação? Entende que a participação contribui para aumentar a sua confiança e/ou melhorar a relação do seu segmento ou grupo com a existência da AP e com as ações de gestão? Entende que o conselho gestor/*junta rectora* contribui para o alcance dos objetivos da AP?

A exploração do material obtido nas entrevistas ocorreu da seguinte forma: realizou-se a leitura integral e manual das transcrições e, em seguida, foram selecionados os trechos (apresentados na seção de resultados) que respondiam aos critérios previamente definidos no SIS-MAPP, os quais foram utilizados como categorias analíticas para a categorização do conteúdo. Após essa categorização, os trechos foram interpretados à luz do referencial teórico e das definições estabelecidas para cada critério quanto aos aspectos considerados positivos ou negativos.

² acflordomexico.wordpress.com

5.2.3 Pesquisa documental

A pesquisa documental foi conduzida com fontes primárias, ou seja, dados e informações que ainda não haviam sido analisados cientificamente, tais como legislações, documentos oficiais e atas. Foram reunidos dois conjuntos de documentos: aqueles referentes à criação, regulamentação, planejamento e gestão da área protegida e do conselho gestor/*junta rectora*, e aqueles voltados ao registro do processo participativo, de modo a viabilizar a análise da participação planejada no campo legal em comparação com a participação efetivamente executada. Os documentos utilizados encontram-se listados no quadro a seguir (Quadro 13).

Quadro 13 - Lista de documentos analisados neste trabalho

AP	Documento	Descrição
APAMLN	Lei nº 10.019/1998	Dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
	Lei nº 9.985/2000	Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)
	Decreto Federal n.º 4.340/2002	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC
	Decreto Estadual nº 48.149/2003	Regulamenta os conselhos das Áreas de Proteção Ambiental (APA) no estado de São Paulo
	Decreto Estadual nº 53.525/2008	Decreto de criação da APAMLN
	Decreto Estadual nº 57.478/2011	Dispõe acerca do ressarcimento de despesas incorridas por representantes da sociedade civil junto a órgãos colegiados estaduais
	Decreto Estadual nº 66.823/2022	Aprova o plano de manejo da APAMLN
	Resolução SMA nº 089/2008	Institui o conselho gestor da APAMLN
	Resolução SMA nº 88/2017	Dispõe sobre os procedimentos para a instituição dos conselhos consultivos em APs estaduais, bem como acerca da designação de seus membros e dos respectivos representantes titulares e suplentes
	Resolução SMA nº 85/2018	Reorganiza o conselho gestor da APAMLN
	Regimento Interno do Conselho Gestor	Solicitado pelo email oficial da AP
	Plano de manejo	Disponível no site oficial da AP (último acesso em julho de 2025)
	Relatório do Processo de Consulta Pública e Participação Social na Elaboração do Plano de Manejo	Disponível no site oficial da AP (último acesso em julho de 2025)
	Planilha Final de Devolutiva do Zoneamento	Documento de devolutivas das propostas para o zoneamento da APAMLN no âmbito do plano de manejo; disponível no site oficial da AP (último acesso em julho de 2025)
	Minutas do Decreto de Aprovação do Plano de Manejo	Disponível no site oficial da AP (último acesso em julho de 2025)

	Atas das reuniões do conselho gestor	Foram coletadas 107 atas de reuniões ordinárias entre 2009 e 2024; solicitado pelo email oficial da AP
PNBC	Lei nº 2/1989	Cria o Inventário de Espaços Naturais Protegidos da Andaluzia
	Lei nº 30/1992	Sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum na Espanha
	Lei nº 42/2007	Lei do Patrimônio Natural e da Biodiversidade da Espanha
	Decreto nº 239/1997	Estabelece a constituição, composição e funções das <i>juntas rectoras</i> dos Parques Naturais da Andaluzia
	Decreto nº 15/2011	Regulamenta os usos e atividades nos Parques Naturais da Andaluzia
	Resolução de 15 de dezembro de 2000	Regimento Interno da <i>junta rectora</i> do PNBC
	Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais (PORN)	Aprovados pelo Decreto nº 130/2024
	Plano Rector de Uso e Gestão (PRUG)	
	Atas das reuniões da <i>junta rectora</i>	Foram coletadas 31 atas de reuniões ordinárias entre 2003 e 2021; solicitado pelo sistema eletrônica da Junta da Andalucía

Fonte: elaborado pela autora.

Todos os documentos, com exceção das atas, foram consultados de forma direcionada, estritamente de acordo com as demandas dos indicadores do SIS-MAPP. Já para a análise das atas, foi utilizado o *software* de exploração de dados qualitativos NVivo 15, adotando-se a análise temática reflexiva conforme descrita por Byrne (2022). Essa abordagem caracteriza-se por ser interpretativa e flexível, orientada à identificação e ao exame de padrões de sentido (temas) em um conjunto de informações empíricas. Nessa perspectiva, o pesquisador constrói ativamente os temas de análise, que são compreendidos como elaborações interpretativas produzidas na interação entre pesquisador, dados e referencial teórico, e não como elementos que simplesmente “emergem” de maneira objetiva do conteúdo (Byrne, 2022). No caso deste trabalho, por exemplo, uma fala como “tal atividade deve ser proibida ou limitada pois afeta diretamente o estoque pesqueiro” foi classificada no tema “defesa da pesca”, uma vez que, ainda que a defesa da atividade não seja explicitada, subentende-se que o que está em jogo é a continuidade da pesca por meio da garantia da disponibilidade de peixes. O caráter reflexivo da análise refere-se justamente ao fato de que os temas são construídos e ajustados ao longo do processo analítico, e não tratados como categorias rígidas (Byrne, 2022). Portanto, embora a maioria dos temas tenham sido estabelecidos previamente, eles foram sendo adaptados à medida que novos insumos eram produzidos a partir da leitura e interpretação do conteúdo das atas.

A adoção da análise temática teve o objetivo de compreender o que estava sendo defendido no espaço participativo e como isso se refletia nos resultados observados. Ressalta-se que essa análise não integra o conjunto de indicadores do SIS-MAPP, como será apresentado no capítulo seguinte, em razão de sua complexidade, a qual extrapola os limites do sistema, pensado como uma ferramenta de monitoramento para além de fins estritamente científicos. Ainda assim, considerando o escopo desta tese de doutorado, entendeu-se que tal análise poderia oferecer contribuições relevantes para uma compreensão mais aprofundada dos processos participativos em foco, inclusive permitindo extrapolar a interpretação de seus efeitos para a gestão costeira das regiões estudadas.

Byrne (2022) aponta que um tema deve possuir limites bem definidos para se distinguir claramente dos demais, demonstrar relevância em relação às perguntas de pesquisa, explicitar o que abrange e o que exclui, e ser nomeado por um rótulo conciso e explícito sobre seu sentido. Alguns exemplos de temas propostos pelo autor na área de saúde são: “melhores práticas na promoção do bem-estar” e “a influência do tempo”. Com base nisso, a definição inicial dos temas de análise foi orientada pelos objetivos das Áreas Protegidas, pelos atores sociais representados no conselho gestor e pela identificação preliminar de alguns padrões observados em campo. No decorrer da análise das atas, identificaram-se sobretudo subtemas importantes em termos de frequência de aparição, o que levou ao ajuste dos temas originalmente propostos. Acrescentou-se ainda o tema “defesa da gestão costeira integrada”. Os temas de análise utilizados neste trabalho e seu detalhamento estão mostrados no quadro a seguir (Quadro 14).

Quadro 14 - Temas de análise empregados na análise temática das atas do conselho gestor e da *junta rectora*.

Temas	Descrição
Defesa da Conservação e Sustentabilidade	Abrange trechos que enfatizam a proteção da biodiversidade e a manutenção dos processos ecológicos como prioridades na tomada de decisão. Inclui também falas ou denúncias sobre ameaças ambientais e seus responsáveis diretos. Este tema também incorpora excertos que articulam de forma explícita a conservação com o desenvolvimento de atividades específicas para o uso sustentável dos recursos.
Defesa da Participação Pública	Compreende trechos que reivindicam e exigem respeito ao direito à participação. Essas falas variam entre afirmações gerais sobre a necessidade de que os processos das áreas protegidas sejam abertos e participativos e manifestações mais específicas que defendem a inclusão de representantes de povos e comunidades tradicionais, bem como cobranças por fiscalização direta da participação em processos específicos que estejam em curso ou que já foram realizados.
Defesa da Pesca	Refere-se a manifestações que argumentam em favor da continuidade, valorização ou proteção da atividade pesqueira, incluindo preocupações com o estoque pesqueiro, o acesso ao espaço marinho, a manutenção da pesca artesanal para a atividade para manutenção socioeconômica e cultural de povos e comunidades tradicionais e locais, e falas referentes a realidade do pescador (ex. criminalização e desamparo).
Defesa do Turismo	Concentra trechos que promovem ou reivindicam a importância do turismo como atividade econômica e social na região, enfatizando benefícios como geração de emprego e desenvolvimento econômico. Inclui também posicionamentos que defendem maior infraestrutura ou regulamentação voltada ao turismo.

Defesa da Maricultura/Aquicultura	Reúne trechos que manifestam apoio à maricultura/aquicultura, seja artesanal, de pequeno porte ou de maior escala (estes últimos tratados como subtemas distintos), incluindo reivindicações por condições adequadas ao seu desenvolvimento e posicionamentos favoráveis ou contrários à ampliação de áreas destinadas à atividade, explicitando a tensão entre os diferentes portes produtivos.
Defesa da Gestão Costeira Integrada	Corresponde à manifestações que enfatizam a necessidade de articulação intersetorial, coordenação entre instituições, integração entre políticas públicas e coerência entre instrumentos de planejamento (ZEE, planos de manejo, conselhos etc.). Abrange falas que apontam a integração como caminho para lidar com conflitos e ameaças.
Posicionamento sobre a presença e atuação da APAMLN/PNBC	Abrange excertos que expressam percepções diretamente relacionadas à existência, ao papel e ao desempenho da área protegida e de sua gestão. Trata-se do único tema que contempla tanto defesas quanto críticas à APAMLN/PNBC (dividido em subtemas), incluindo manifestações que reforçam sua importância para a conservação, para a mediação de conflitos e para a ordenação territorial, bem como falas que apontam fragilidades, ausências, limitações institucionais ou discordâncias quanto às decisões e prioridades da gestão.

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos temas iniciais procedeu-se à extração dos dados, alocando os trechos selecionados em cada categoria temática. Seguindo as orientações de Byrne (2022) para a escolha de excertos, optou-se por fragmentos que representassem com fidelidade o núcleo analítico de cada tema, exibindo com clareza o padrão de sentido identificado, e que possibilitassem de sustentar a argumentação teórica e a narrativa do estudo, em vez de funcionar apenas como ilustrações superficiais. Além disso, orientou-se a extração dos dados de modo a garantir a coerência interna dos temas, isto é, a presença de elementos recorrentes que justifiquem sua categorização, e sua abrangência, contemplando manifestações variadas; e foi priorizado passagens concisas ao invés de trechos extensos. Uma amostra da categorização temática está exemplificada no Figura 14.

Figura 13 - Exemplo de como foi feita a codificação dos excertos durante a análise das atas do conselho gestor e da *junta rectora*. Trecho retirado da Ajuda Memória 54ª do CG APAMLN.

Defesa da Pesca	Marcio esclareceu que a APAMLN não proibiu nada. Foi proibido apenas a pesca de parelha e uso de compressor de ar ou aparelho de sustentação de ar e regulamentação da pesca do cerco-flutuante. Marcio disse que entende que são muitas normas que incidem sobre a pesca, e que a APAMLN traz a informação que muitas vezes outros órgãos não têm capacidade de trazer. Concluiu dizendo que agora é o momento de criar normas dentro do Plano de Manejo, mas isso será feito de forma participativa.	Defesa da APAMLN
	Maurici disse que deve ficar claro a diferença das UC de Proteção Integral e Uso Sustentável, que o SNUC já define. Uma APA e ainda mais Marinha deve prever diversos usos. Demonstrou preocupação com o momento da economia e a possibilidade de proibição de atividades.	
Defesa da Pesca	Maurici continuou dizendo que o PM deve ter visão socioeconômica, que proibir Alcatrazes é uma coisa, agora restringir a pesca em locais próximos à costa como as Áreas de Manejo Especial (AMEs) é um problema. Disse que as comunidades já perderam seus territórios para parques e outras Unidades de Conservação. Colocou que o manejo das espécies como a Garoupa e o Bagre-Branco é uma solução melhor do que proibir como era com a Portaria MMA nº445/2014.	
	Disse que já há diversas áreas proibidas, o que é necessário é o manejo sustentável. O Gerenciamento Costeiro (GERCO) já proíbe o arrasto, entretanto não há estudos que mostrem a melhora para a pesca do camarão nessas áreas, o que existe é o conhecimento empírico que mostra que diminuiu a produtividade do camarão nessas áreas. É necessário potencializar os diferentes usos no mesmo território.	Defesa da Conservação e Sustentabilidade
Defesa da Maricultura	Maria Claudia defendeu a atividade de maricultura na APAMLN, principalmente em relação à produção de algas e moluscos nas comunidades interessados dependendo da aptidão social. Maurici disse que as Colônias estão na discussão desde o começo do processo e são a favor da maricultura, mas de baixo impacto, não piscicultura.	
	Maurici disse ser necessário pensar em condicionantes sobre a delimitação de territórios. E completou dizendo ser necessário haver condicionantes que tragam coisas físicas como escola de pesca, cursos profissionalizantes, rancho de pesca, etc.	Defesa da Pesca

Fonte: elaborado pela autora.

Além da análise temática, procedeu-se também a uma categorização por pautas com o objetivo de identificar os assuntos mais recorrentes nos espaços participativos examinados. Para tal procedimento adotaram-se categorias descritivas relativas ao tema da pauta — por exemplo: pesca, megaempreendimentos, ou governança do conselho gestor/*junta rectora*. Após a codificação integral do conteúdo das atas no NVivo, foram gerados gráficos e organogramas no próprio *software* para facilitar a visualização dos achados; esses resultados encontram-se apresentados na seção de resultados.

5.3 Uso de inteligência artificial e outras plataformas

Neste trabalho, o ChatGPT foi utilizado como ferramenta de apoio para aprimorar a escrita, sistematizar dados e desenvolver scripts para a produção de gráficos em diferentes plataformas. É importante destacar que a escrita seguiu um processo ativo: os parágrafos foram inicialmente redigidos pela autora, revisados com auxílio do ChatGPT para sugerir variações de termos ou reestruturações que tornassem o texto mais claro e organizado, e posteriormente revisados novamente pela autora, que realizou os ajustes finais. Dessa forma, o conteúdo textual

foi integralmente produzido pela autora. Para a elaboração dos gráficos e mapas, foram utilizados a linguagem Python (com auxílio de colaborador externo), as plataformas MATLAB e Flourish, o programa Excel e o *software* QGIS-3.40.

6 RESULTADOS

6.1 Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP) em Áreas Protegidas

Esta seção tem como objetivo apresentar o processo de desenvolvimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP). As subseções que compõem esta seção seguem a lógica do caminho percorrido para o desenvolvimento do SIS-MAPP, incorporando elementos tanto da versão inicial quanto das modificações realizadas posteriormente. Primeiramente, serão detalhados os critérios que fundamentaram a elaboração da versão inicial do sistema. Em seguida, serão apresentados os resultados obtidos com a revisão bibliográfica sistemática. Por fim, descreve-se o desenvolvimento do produto final do SIS-MAPP. Para visualizar a primeira versão do método, acesse <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2024.107214>.

6.1.1 Delineando os critérios de análise da participação pública

O delineamento inicial dos critérios que compõem o Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP) foi orientado por requisitos identificados na literatura especializada sobre o tema. Apesar das variações terminológicas já descritas na introdução deste trabalho, observou-se que a maioria dos estudos sobre o tema converge em torno de alguns critérios-chave. Com base nisso, foram inicialmente definidos seis grandes critérios (publicados no artigo citado anteriormente), que atendiam as dimensões da participação e abrangiam os principais aspectos tratados sob diferentes nomes nos estudos revisados. Os seis critérios definidos foram: (i) representatividade, correspondente à dimensão “quem”; (ii) momento (*timing*), relacionado à dimensão “quando”; (iii) promoção, vinculada à dimensão “como”; (iv) *accountability* e clareza, também associadas à dimensão “como”; (v) influência, igualmente ligada ao “como”; (vi) efetividade, voltada a responder à dimensão “por quê”. Posteriormente, esses critérios foram revisados e algumas modificações foram realizadas, conforme explicado a seguir.

O critério “momento” foi concebido para contemplar a noção de envolvimento antecipado, com foco em identificar em qual fase da área protegida são adotados métodos participativos. Para isso, foram consideradas as etapas propostas por Olsen et al. (2009) no contexto da gestão costeira. Ao final, definiram-se quatro variáveis baseadas nessas fases: (fase 1) adoção da participação na coleta de dados, avaliação de dados, identificação de restrições,

oportunidades e ameaças; (fase 2) adoção da participação na definição de visão e objetivos, zoneamento, elaboração de planos e programas de gestão, e outras decisões estratégicas (alocação de recursos, definição de autoridades, etc.); (fase 3) adoção da participação na formulação e implementação de ferramentas de gestão, execução de estratégias e atividades, e fiscalização; (fase 4) adoção da participação no monitoramento e avaliação, incluindo análise de sucessos, falhas e aprendizados. Contudo, este critério foi retirado a partir das provocações feitas no Exame de Qualificação (apontadas na metodologia), mas também por não seguir a mesma lógica dos demais.

Enquanto os demais critérios procuram apreender nuances de um processo participativo delimitado, por exemplo, o funcionamento de um conselho gestor ou a revisão de um plano de manejo, o critério denominado “momento” revelou-se inadequado. Por exemplo, ao analisar um conselho gestor, pressupõe-se que a fase de concepção da área protegida já esteja concluída, com decisões estratégicas definidas (visão, objetivos e localização); por isso, considerar essa etapa como variável analítica torna-se redundante. Embora seja possível constituir um espaço participativo para decidir, por exemplo, os limites de uma área protegida, a própria convocação desse espaço já sinaliza a fase do processo (nesse caso, fase 2), de modo que não se justifica um critério específico apenas para avaliar o “momento” do envolvimento. Entretanto, em vista da relevância desse tema na literatura revisada, foram desenvolvidos indicadores distribuídos em outros critérios (por exemplo, participação no desenvolvimento do plano de manejo e no zoneamento no critério efetividade) que permitem mapear este aspecto.

O critério “promoção” foi renomeado para “planejamento”, por abranger aspectos estruturais relacionados ao desenho e à organização da participação. O termo anterior revelou-se excessivamente genérico e inadequado, já que promover a participação vai além de simplesmente planejá-la bem. O critério “*accountability* e clareza” foi renomeado para “transparência”, por se tratar de um termo amplamente utilizado tanto na literatura científica quanto em legislações (ex. Lei nº 12.527/2011 [Brasil] - Acesso à informação e Lei nº 19.2013 [Espanha] - Transparência, Acesso à Informação e Bom Governo), documentos internacionais (ex. Acordo de Escazú) e por organizações que atuam no tema (ex. Transparência Internacional), e também por abranger de forma adequada os indicadores previamente incluídos no critério original. Os critérios que permaneceram serão explorados detalhadamente nas subseções seguintes.

6.1.1.1 Representatividade

O critério de representatividade refere-se a quem está presente em um espaço participativo e se essa composição reflete adequadamente a diversidade social do território sob gestão da área protegida. Para Rowe e Frewer (2000), a representatividade é um critério fundamental para garantir a aceitação pública de um processo participativo, associando uma representação ampla e diversa à legitimidade tanto do processo quanto de seus resultados. Borrini-Feyerabend (1997) aponta que os potenciais interessados no manejo de uma área protegida incluem: indivíduos e famílias proprietárias de terras e residentes de longa data, grupos tradicionais com vínculos culturais com o território, organizações comunitárias (como associações de bairro), órgãos públicos, ONGs locais, nacionais e internacionais, sindicatos, empresas, universidades e alguns outros atores como bancos locais, consultores de projetos e organizações religiosas. A autora observa ainda que os interessados costumam estar cientes de seus interesses em relação à gestão da área protegida, mesmo que não dominem todos os temas envolvidos.

A definição de como um espaço de participação será composto, passa pelo entendimento de alguns fatores. Primeiro, alguns desses atores possuem vantagens específicas, como conhecimento técnico, proximidade territorial ou recursos financeiros, e em geral, demonstram disposição para investir tempo no processo de gestão. A identificação dos grupos mais relevantes a serem envolvidos no processo participativo pode ser feita a partir de múltiplas perspectivas sobre um problema ou recursos (Marinelli, 2014), como o proposto por Borrini-Feyerabend (1997): a posse de direitos sobre a terra; a continuidade da relação com o território (como no caso de residentes em contraste com turistas); o conhecimento único ou específico para o manejo dos recursos; as perdas em função das ações de gestão; vínculos históricos e culturais com os recursos; o grau de dependência econômica e social do uso dos recursos; a compatibilidade dos interesses com políticas de conservação e desenvolvimento; e o potencial de impacto que os interesses exercem sobre os recursos. Um outro parâmetro de identificação pode ser a partir das configurações organizativas dos atores (Marinelli, 2014): entidades públicas - órgãos ambientais (municipais, estaduais e federais), prefeituras, secretarias, ministérios públicos, etc.; empresas e associações ligadas ao setor produtivo - empresas de turismo, do setor industrial ou imobiliário, associações ou outro tipo de organização comerciais (como cooperativas de pesca) etc.; outras associações, movimentos sociais ou sindicatos - associações de moradores ou de povos e comunidades tradicionais, sindicatos de trabalhadores, fóruns ou coletivos de mulheres, jovens, etc.; e instituições de pesquisa e organizações não

governamentais - universidades e centros de pesquisa (públicos e privados), organizações ambientais (locais, nacionais ou internacionais), e organizações com outras temáticas (transparência, direitos humanos, etc.).

A análise de importância e influência dos atores sociais apresentada pelo PNUD (2009) (Figura 15) evidencia que os grupos mais relevantes para os processos de planejamento e gestão pública costumam ser justamente aqueles com menor capacidade de influência. Para esses, o documento recomenda atenção especial, a fim de garantir que seus interesses sejam devidamente ouvidos e protegidos. Por outro lado, atores com elevado grau de influência e relevância, como determinados representantes do setor privado, também devem ser integrados, porém faz-se necessário cautela uma vez que, a depender se seus interesses são contrariados ou não, eles podem apoiar ou prejudicar o processo.

Figura 14 - Importância e influência dos atores sobre processos de planejamento e gestão pública.

Partes interesadas (ejemplos)	Importancia (Escala de 1 a 5, 5 = a la más alta)	Influencia (Escala de 1 a 5, 5 = a la más alta)
Presidencia u Oficina del Primer Ministro	5	5
Universidades	3	2
Principales Partidos Políticos	5	4
Organizaciones de índole religiosa	3	2
Grupos de ONG (p.ej. una ONG de control)	3	3
Organizaciones del sector privado	3	4
Representantes de grupos minoritarios	5	1
Organizaciones juveniles	5	1
Órgano administrativo electoral	4	3
Grupo de observadores internacionales	1	3
Organizaciones ciudadanas	5	2
Organizaciones de mujeres	5	2
Líderes políticos informales	2	4

Fonte: PNUD, 2009.

O critério de representatividade também contempla elementos complementares à própria composição do espaço participativo. Refere-se ao compromisso do órgão gestor em mapear ativamente os atores sociais do território da área protegida e reconhecer sua caracterização como elemento prioritário nos planos de gestão, o que contribui, por exemplo, para reduzir dúvidas sobre quem está sendo considerado como comunidade tradicional ou local,

especialmente nos casos em que não exista um marco legal claramente definido sobre o tema. Contempla também a consistência de participação dos participantes, assumindo que, para que instituições e organizações sejam de fato representadas, é necessário que seus representantes de fato participem das reuniões e encontros nos espaços de participação.

À vista disso, a ser respondida com este critério é: Há representatividade no espaço de participação, tanto em relação à presença dos diferentes segmentos do território — incluindo usuários diretamente implicados nos recursos da área protegida, grupos vulnerabilizados, setores produtivos e outros — quanto ao exercício efetivo da representação por parte desses segmentos?

6.1.1.2 Planejamento

O critério de planejamento avalia o grau de organização da participação em termos de enquadramento legal e procedimentos operacionais. Conforme Barragán Muñoz (2014), um princípio fundamental da participação é que ela deve ser acessível: os mecanismos de participação precisam ser fáceis de acessar, as regras claramente definidas e a dinâmica do processo compatível com o tempo disponível dos envolvidos. Essa orientação converge com os critérios de processo de Rowe e Frewer (2000), em particular no que se refere à definição de tarefas, isto é, à necessidade de estabelecer um escopo explícito para a participação, de modo a reduzir ambiguidades e conflitos quanto aos objetivos, resultados esperados e procedimentos, e à acessibilidade de recursos, que envolve a disponibilidade de orçamento, materiais de apoio e tempo suficiente para que os participantes cumpram suas atribuições. Nesse sentido, o planejamento também se faz necessário uma vez que o estabelecimento de objetivos, regulamentações e diretrizes claras permite no futuro que o próprio processo seja monitorado e fiscalizado quanto à sua conformidade e alcances.

Um bom planejamento pode abordar características decisivas de um processo de participação, como as mapeadas por Carr et al. (2012). Por exemplo, um bom processo participativo, segundo os autores, garante oportunidades para uma participação igualitária; assim, um planejamento pode prever medidas de inclusão social, como apoio financeiro e logístico aos participantes ou capacitações para promover nivelamentos necessários para um debate mais esclarecido. Outra característica importante para um bom processo, identificada pelos autores, é a garantia de uma mediação qualificada: a mediação deve ser dinâmica, possuir experiência sobre a pauta em discussão e, quando possível, manter imparcialidade. Dessa forma, o planejamento também se refere também a viabilizar a profissionalização das

mediações ou a contratação de facilitadores externos. Adicionalmente, Buanes et al. (2005) observa que o processo deve ser legítimo no sentido de que os participantes representem de fato os interesses dos seus grupos e coletivos. Assim, o planejamento permite antecipar mecanismos de legitimação dos representantes eleitos para compor o espaço de participação, estabelecendo requisitos para participação nas eleições, por exemplo, a comprovação, em ata de eleição, da escolha do representante, ou a verificação da legalidade das organizações no território.

À vista disso, este critério busca responder à questão avaliativa: o processo de participação pública é adequadamente estruturado, regulamentado, executado e acessível, considerando os aspectos administrativos, metodológicos, legais e logísticos?

6.1.1.3 Transparência

Transparência, para Rowe e Frewer (2000), funciona como luz permanente sobre cada etapa do processo participativo: seleção de membros, deliberações, critérios decisórios e uso final das contribuições, cuja função é reduzir desconfiças e permitir o controle social. Funciona também como uma importante ferramenta contra a dominância de vozes mais influentes, uma vez que prevê que cada escolha deve ser exposta e justificada. Este critério incorpora, portanto, variáveis voltadas à análise de como o processo participativo é registrado e se há publicização dessa documentação, bem como se há registros sobre o encaminhamento de propostas e demandas submetidas pelos atores sociais. Transparência é também sobre o acesso à informação que, segundo Barragán Muñoz (2014), é a matéria prima que alimenta o processo participativo, e por isso deve ser clara, compreensível por todos e circular por canais de comunicação. Nesse sentido, o critério inclui, igualmente, a disponibilização de informações necessárias para o abastecimento do processo participativo.

O Acordo de Escazú³, ao estabelecer diretrizes para ampliar o acesso à informações ambientais, determina que as informações devem ser disponibilizados em formatos acessíveis, e que devem conter: (a) leis, regulamentos e atos administrativos; (b) relatórios ou estudos científicos sobre o estado do meio ambiente, uso e conservação de recursos, mudanças climáticas, entre outros; (c) a estrutura de governança da área em questão; e (d) instrumentos de gestão ambiental, como planos e estudos de impacto ambiental. O acordo também reforça que o pleno acesso à informação exige que os documentos elaborados pelas autoridades públicas utilizem linguagem clara e, se for o caso, não técnica; e, quando necessário, sejam

³ <https://hdl.handle.net/11362/43611>

traduzidos para todos os idiomas pertinentes (ONU, 2023). Assim, neste trabalho, este critério também assume função de avaliação da acessibilidade linguística da informação relacionada ao processo participativo.

À vista disso, a configuração deste critério orientou-se a responder à pergunta: a transparência do processo participativo está sendo assegurada por meio de clareza como as propostas foram consideradas, garantia de acesso amplo às informações, prestação contas e adoção de mecanismos de acessibilidade para todos os envolvidos?

6.1.1.4 Influência

O critério de influência busca compreender de que forma e em que grau os atores sociais conseguem interferir na tomada de decisão referente a área protegida. Parte-se do pressuposto de que, sem influência real, a participação tende a se tornar meramente simbólica, servindo muitas vezes apenas para legitimar decisões já tomadas pelo poder público. Neste critério retoma-se o que foi proposto por Arnstein (1969), não como uma variável de análise, mas com foco na dinâmica de poder presente no processo participativo. Ou seja, pretende-se que a aplicação deste critério permita posicionar o cenário avaliado na “escada da participação cidadã”.

Em contextos de áreas protegidas, adotamos o entendimento de Loureiro e Cunha (2008): a influência exercida por meio do processo participativo deve se estender sobre todas as dimensões fundamentais de uma AP, desde localização e extensão até valores, metas e critérios de delimitação de zonas. A influência é também vista na literatura como um fator central para manter o engajamento, assumindo que os participantes reconhecem o valor do processo apenas quando percebem que suas contribuições geram resultados concretos (Rowe e Frewer, 2000; Nadeem; Fischer, 2011). Somado a isso, Barragán Muñoz (2014) destaca que a disposição dos atores para participar representa um capital valioso, que deve ser cuidadosamente cultivado e aproveitado estrategicamente; quando isso não ocorre, tende-se a gerar desconfiança e reações negativas por parte dos envolvidos. Nesse sentido, para além de avaliar se as propostas dos participantes foram incorporadas ou não, o critério influência busca igualmente compreender a extensão do poder exercido pelos atores sociais quanto à relevância da pauta, isto é, verificar se há influência e sobre que aspectos ela incide, a fim de identificar, por exemplo, se esses atores possuem poder de decisão sobre: (a) políticas e diretrizes normativas que incidem sobre o território; (b) questões estratégicas, como a escolha do gestor da área protegida, a alocação de recursos financeiros e a priorização dos eixos de gestão; e (c)

aspectos operacionais e concretos da gestão cotidiana, voltados à implementação das normas, como o zoneamento, os regramentos específicos, as medidas de manejo e a implementação do plano de manejo.

Considerando a dificuldade de mensurar a influência, uma vez que ela envolve dinâmicas que extrapolam os limites do próprio espaço participativo, como desequilíbrios de poder estabelecidos nos territórios e que se manifestam de diferentes formas na participação, busca-se identificar neste critério aspectos aproximados que permitam apreender o cenário mais fiel possível dessa influência, para responder a questão: em que medida os atores sociais exercem influência efetiva sobre a gestão da área protegida, incluindo a capacidade de intervir e decidir sobre temas de interesse tanto da AP quanto dos atores sociais?

6.1.1.5 Efetividade

O critério de efetividade foi desenvolvido para avaliar os resultados intermediários, conforme proposto por Carr et al. (2012): produtos relevantes, como planos, acordos de cooperação ou medidas de mitigação de conflitos, sem, contudo, aferir a implementação nem os impactos de longo prazo decorrentes desses resultados participativos. A análise destes resultados é pautada pela noção que a participação eficaz contribui para o cumprimento da missão institucional da área protegida e aumentando as chances de sucesso das estratégias de conservação a longo prazo (Mendonça et al., 2014). No entanto, o alcance dessas metas finais depende de uma série de produtos e efeitos de participação que englobam: conscientização dos atores sociais e fortalecendo o engajamento (Berkes, 2009); a construção da confiança mútua entre os participantes e na própria gestão da área protegida (Barragán Muñoz, 2014); a facilitação de acordos, ações conjuntas e superação de impasses, ao abrir espaço para identificar posições comuns e negociar (Barragán Muñoz, 2014; Van den Hove, 2006); o estímulo à políticas e práticas mais adequadas ao contexto local (Connick; Innes, 2003); e mudanças institucionais, com ajustes em funções e estruturas para refletir os valores e necessidades dos participantes (Jiggins et al., 2007; Petts, 2006). Esse critério também considera a efetividade da participação no exercício do controle social sobre a atuação do poder público. A partir do exposto na revisão teórica, algumas ações que materializam o controle social em áreas protegidas incluem: a formulação de manifestações oficiais e requerimentos ao órgão gestor; a apresentação de denúncias formais sobre irregularidades; a solicitação de informações e documentos públicos com base em leis de transparência; a verificação do cumprimento das

metas do plano de manejo, do zoneamento e da legislação em geral; e o acompanhamento da execução orçamentária, bem como de contratos de autorizações e concessões.

Ao mapear resultados da participação, torna-se possível relacioná-los com os outros critérios, identificando possíveis fragilidades processuais que comprometem o alcance de resultados. Exemplo disso são os estudos de Areizaga et al. (2012) e Barragán Muñoz et al. (2020), que ao analisar a participação social na gestão costeira da Cantábria e no desenvolvimento de uma estratégia para o Mar Menor, ambos na Espanha, constataram que a construção de confiança entre os atores e a superação de conflitos estavam diretamente relacionadas à existência de processos transparentes e bem estruturados. Outro aspecto fundamental relacionado ao monitoramento da efetividade, segundo Rowe e Frewer (2000), é a análise do custo-benefício do processo participativo. Dado que o orçamento público representa uma das maiores limitações para a promoção da participação, conforme apontado na introdução, a identificação clara dos resultados alcançados torna-se indispensável para justificar os investimentos realizados.

Este critério está orientado também a medir resultados ligados ao horizonte de sustentabilidade, central tanto na gestão das áreas protegidas quanto na gestão das zonas costeiras, conforme abordado na introdução e referencial teórico. Nesse sentido, o presente critério propõe, simultaneamente, uma análise pragmática do alcance dos objetivos estabelecidos para a área protegida em questão e a extrapolação dessa avaliação para os resultados mais amplos. À vista disso, as questões a serem respondidas são as seguintes: a participação pública tem gerado resultados? Quais são esses resultados tanto em relação aos objetivos da área protegida quanto a desdobramentos mais amplos, como construção de confiança e ações voltadas à sustentabilidade?

Estabelecidos os critérios, a próxima seção apresenta a RBS, para identificação de elementos centrais para compor o SIS-MAPP.

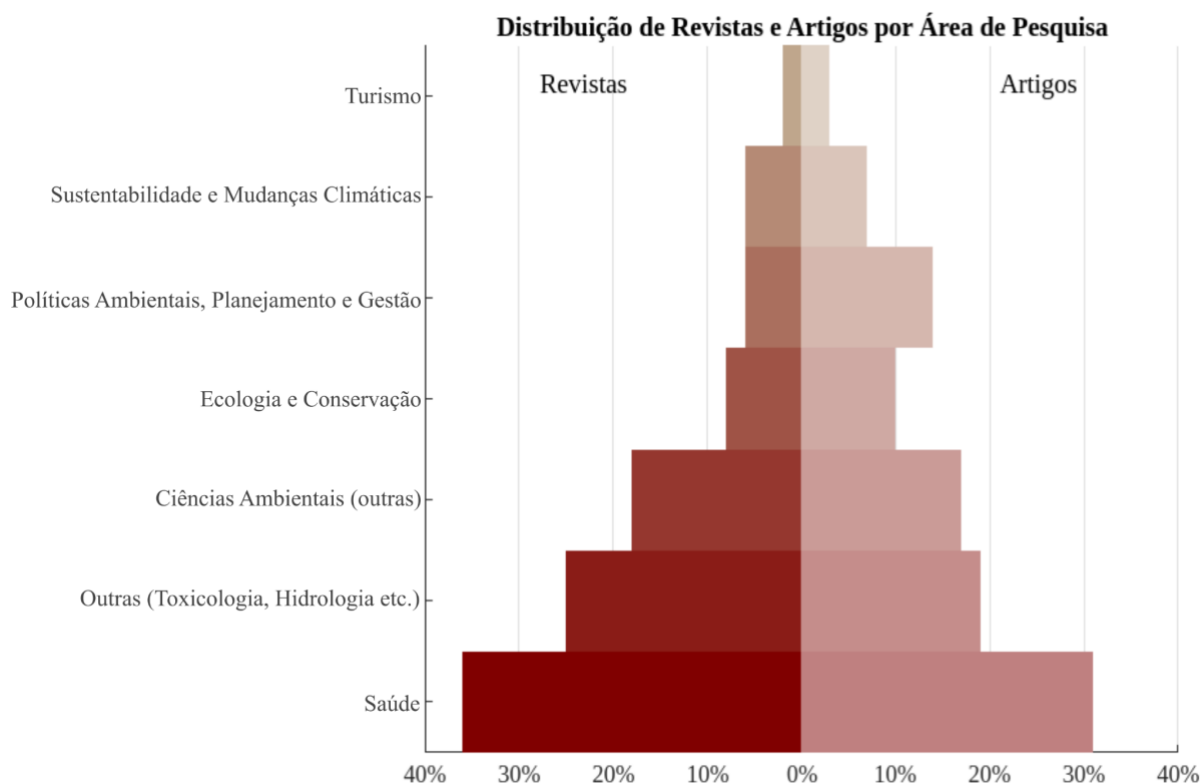
6.1.2 Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS) - Quais ferramentas estão sendo empregadas para o monitoramento e avaliação da participação pública na gestão de áreas protegidas?

O levantamento de artigos nas bases de dados científicas resultou em um total elevado de registros iniciais. Na base Scopus, as combinações dos termos de busca retornaram 720 resultados. Já na Web of Science, as mesmas combinações de palavras-chave geraram 2.234 registros. Complementarmente, a base SciELO contribuiu com 23 artigos. Após a remoção de

duplicatas por meio da ferramenta *Check for duplicates* disponível no software Mendeley, obteve-se um total de 1.554 artigos. Após a filtragem com base nos critérios de elegibilidade indicados na metodologia, permaneceram 52 estudos considerados relevantes para compor a análise final da revisão. Quanto ao levantamento da literatura cinzenta, foram identificados 34 documentos, sendo a maior parte deles guia para avaliação e monitoramento (18) e relatórios (8). Ao todo, 86 documentos foram revisados.

O elevado número de artigos excluídos após a aplicação dos critérios de elegibilidade pode ser compreendido a partir da distribuição temática das revistas e artigos identificados (Gráfico 1). A maior parte dos artigos (31%) e das revistas (36%) que retornaram na RBS eram da área da saúde, o que justifica a exclusão de parte significativa dos artigos. Para fins de simplificação da análise, as áreas de pesquisa em saúde foram agrupadas em uma categoria geral. Em contrapartida, as revistas da área ambiental foram organizadas em categorias específicas, devido a sua relevância para a pesquisa. A área de Ecologia e Conservação apresentou retorno expressivo, porém, com predominância de estudos voltados ao monitoramento participativo da biodiversidade em áreas protegidas, o que não se alinha ao escopo deste trabalho. A área de Sustentabilidade e Mudanças Climáticas também apresentou volume relevante, especialmente com foco em percepção climática e uso sustentável de áreas protegidas. O retorno da área de Turismo foi reduzido e direcionado ao desenvolvimento turístico em áreas protegidas.

Gráfico 1 - Análise da proporção do número de revistas e artigos levantados na RBS por área de pesquisa.



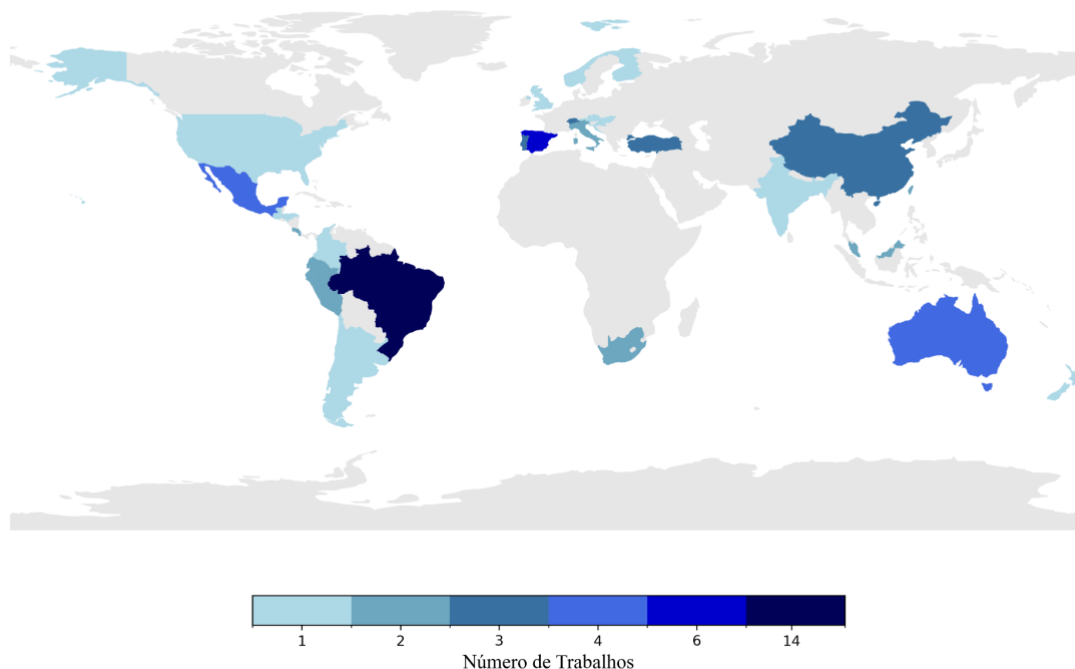
Fonte: elaborado pela autora.

Para contemplar outras publicações de interesse, foi criada uma categoria geral denominada Ciências Ambientais (outras), reunindo revistas cujo escopo não se enquadra nas outras áreas, como toxicologia, agricultura e hidrologia. A categoria “Outras” abrange revistas de escopos diversos, como engenharia, planejamento urbano e economia. A área de Políticas Ambientais, Planejamento e Gestão, área que o presente trabalho se enquadra, representou apenas 6% das revistas e 14% dos artigos identificados. Entre os artigos selecionados para análise final, aproximadamente 46% pertencem a essa área, com destaque para a maior ocorrência de publicações nas revistas *Marine Policy*, *Journal of Environmental Management* e *Ocean and Coastal Management*. Os demais artigos dividem-se principalmente entre as áreas de Ecologia e Conservação, e Sustentabilidade e Mudanças Climáticas.

A distribuição temporal dos artigos analisados abrange o período de 2002 a 2024, com predomínio de publicações a partir de 2010, as quais correspondem a aproximadamente 96% do total. De maneira semelhante, os documentos da literatura cinzenta, publicados entre 1997 e 2023, também apresentam maior incidência a partir de 2010, representando 73% das ocorrências. Quanto à distribuição geográfica dos documentos analisados (Figura 16), observa-

se uma predominância de publicações originadas no Brasil, seguidas por Espanha, México e Austrália. Considerando a distribuição por regiões, a América Latina concentra a maior parte das produções, seguida pela Europa e pela Ásia.

Figura 15 - Mapa da distribuição geográfica dos estudos de caso abordados nos trabalhos levantados na RBS.



6.1.2.1 Escopo do Monitoramento e Avaliação (M&A) nos trabalhos coletados na RBS

6.1.2.2 Posicionando o M&A da participação pública nos *frameworks* de M&A da efetividade de áreas protegidas

Entre os trabalhos que visam à avaliação da efetividade de APs, estão os que adotam uma abordagem macro, abrangendo desde o *design* das APs até o alcance de resultados (Hockings et al., 2003; WWF, 2007; Ervin, 2007; CONAP, 2010; Leverington et al., 2010; Getzner et al., 2012; Ecuador, 2015; SINAC, 2016; Rodríguez e Vega, 2016; Leverington et al., 2017; Ospina et al., 2020; Stolton et al., 2021; Karadeniz; Yenilmez, 2022; Zeng et al., 2022; Bialowolski et al., 2023; Ma et al., 2023; Stolton et al., 2023; Huang et al., 2024; WWF, s.d.; SERNANP; WCS, 2017), e os que analisam a efetividade sob o recorte específico da governança e gestão (Piwowarczyk; Wróbel, 2016; Shields et al., 2016; D’Anna et al., 2016; Kirkman et al., 2023; Maestro et al., 2022). Embora existam variações nos recortes metodológicos adotados para a análise da efetividade, prevalece o entendimento de que ela resulta, fundamentalmente, da relação indissociável entre processos competentes e resultados correspondentes. Há, contudo, variações nas interpretações sobre o que se espera de uma AP efetiva no que diz respeito ao alcance de seus impactos.

A concepção mais recorrente nos estudos revisados (Ervin, 2007; Rodríguez e Vega, 2016; Leverington et al., 2017; WWF, s.d.; Karadeniz; Yenilmez Arpa, 2022; Bialowolski et al., 2023; Getzner et al., 2012; Zeng et al., 2022; SINAC, 2016; Leverington et al., 2010) é a adotada pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e proposta por Hockings et al. (2003), que define efetividade como a capacidade da AP de conservar seus valores e atingir objetivos e metas para os quais foi criada. O autor propõe três pilares fundamentais para a efetividade: *design* e planejamento coerentes com a realidade ecológica e social do território (ex., conectividade ecológica e categoria de gestão adequada); adequação e pertinência da gestão, no sentido de dispor dos meios necessários e aplicá-los de forma contextualizada; e a entrega de resultados relacionados aos objetivos definidos no primeiro pilar. Huang et al. (2024) apresentam uma perspectiva aproximada, delineando uma cadeia de causa e efeito que se inicia com uma gestão eficiente na redução de distúrbios antrópicos, segue com resultados diretos como a restauração de habitats e a garantia de recursos, e culmina na promoção do uso sustentável e na provisão de serviços ecossistêmicos.

Em algumas outras definições (Ospina et al., 2020; Ma et al., 2023), a função social ganha centralidade, expandindo o conceito de efetividade. Sob essa ótica expandida, a efetividade reside na capacidade da AP de atuar como uma solução natural que além de garantir

serviços ecossistêmicos, serve como catalisadora de sistemas produtivos sustentáveis, do fortalecimento da economia solidária e da distribuição equitativa de benefícios. A ênfase na finalidade social das APs também é evidenciada em Shields et al. (2016), cuja avaliação de efetividade se fundamenta nos princípios de boa governança propostos por Graham (2003) (ver seção de revisão teórica). Nesse enquadramento, a efetividade é associada à promoção da justiça ambiental, por meio da redistribuição de recursos, e da garantia de direitos. Na mesma linha, o modelo proposto pelo governo do Equador (Ecuador, 2015) trata a participação também como um programa de manejo e, então, como um produto a ser alcançado, uma vez que a efetividade está condicionada à implementação desses programas.

A comparação entre os métodos de análise de abordagem macro (não focam apenas em gestão) revelou que, de modo geral, há certa concordância quanto a cobertura de seis eixos: contexto e diagnóstico; marco legal e planejamento; recursos e insumos; gestão e governança; resultados de conservação; e benefícios socioeconômicos e bem-estar (Quadro 15). Compõem o Quadro 15 apenas referências que indicam de forma sistemática suas ferramentas de análise; os elementos que incluem participação como elemento de análise estão destacados em amarelo. Para evitar redundâncias, foram excluídas do quadro, ferramentas muito semelhantes às já contempladas. O eixo “contexto e diagnóstico” concentra os insumos de conhecimento que fundamentam decisões de *design* e planejamento. Envolve a caracterização dos aspectos ecológicos, bem como as pressões, conflitos, vulnerabilidades, e tendências que moldam o estado inicial da AP e oportunidades a serem exploradas. “Marco legal e planejamento” abrange o arcabouço jurídico-institucional que legitima a existência da AP (por exemplo, o item “político-legal”), o desenho técnico da área, a definição da categoria IUCN de gestão (mais restrita ou menos), e os objetivos da AP. Este eixo determina a coerência entre o propósito da área e os instrumentos que orientam sua gestão. “Recursos e insumos” dizem respeito a aferir recursos humanos, financeiros e infraestruturas necessárias para manter o ciclo de manejo em funcionamento.

“Gestão e governança” cobre os processos decisórios, operacionais e de monitoramento que integram a rotina da AP. A opção de agrupar 'governança' e 'gestão' decorre da observação de que esses termos são frequentemente utilizados de forma intercambiável para se referir aos mesmos componentes, ou ainda, que um é abordado como parte integrante do outro, como em Huang et al. (2024), em que gestão é apresentada como um subfator dentro do fator “governança”. A literatura concorda em alguns elementos de análise do eixo, sendo os principais: participação, transparência, prestação de contas, implementação do plano de manejo, e monitoramento. Os dois últimos eixos refletem as saídas e efeitos ecológicos diretamente

atribuíveis à gestão, como também os impactos socioambientais mais amplos. O primeiro eixo, “resultados de conservação”, reúne elementos de análise focados principalmente no estado dos habitats, das espécies-chave e dos processos ecológicos. Algumas abordagens falam em métricas de “resultados e impactos” ou retomam os cenários-alvo de conservação, enquanto outras abordagens incluem qualificação como “produtos ecológicos de alta qualidade”, que incorporam serviços de pesquisa, recreação e educação ambiental. “Benefícios socioeconômicos e bem-estar” amplia o horizonte da efetividade para incluir impactos socioeconômicos e legitimidade social. Elementos como “sistemas produtivos sustentáveis”, “ordem social”, “uso público e turismo”, “Comunicação, Educação e Participação Ambiental (CEPA)” e “ativos de subsistência” avaliam tanto a distribuição de benefícios (emprego, renda, cadeia produtiva, comercialização de produtos etc.) quanto a percepção de equidade, confiança e esperança dos atores sociais em relação à AP.

Quadro 15 - Elementos que compõem os métodos para análise da efetividade da área protegida. Elementos em amarelo indicam onde cada método enquadra a avaliação da participação.

Eixos de análise	Ospina et al. (2020)	CONAP (2010)	Rodríguez; Vega (2013) - SEIAP	Leverington et al. (2017) - METT	Huang et al. (2024)	Ma et al. (2023)	Ecuador (2015)	Zeng et al. (2012)	
Contexto e Diagnóstico	Contexto	Recursos Naturais e Culturais	Estado de Conservação; Ameaças à Conservação; Marco Socioeconômico; Percepção e valoração social	Contexto	—	Aspectos Ecológicos	—	Atributos das espécies ou ecossistemas dentro da AP	Design/Planejamento
Marco Legal e Planejamento	Planejamento e Acompanhamento	Político-Legal; Administrativo	Planejamento	Planejamento	Objetivos da Área Protegida	—	Administração e Planejamento	Atributos da AP; Princípios de <i>design</i> institucional; Participação	
Recursos e Insumos	Recursos	Econômico-Financeiro; Administrativo	—	Insumos	Fatores de Governança	—	Administração e Planejamento	—	Adequação/Pertinência
Gestão e Governança	<i>Governança</i> ; Planejamento e Acompanhamento	Administrativo; <i>Social</i> ; Recursos Naturais e Culturais	<i>Gestão</i>	<i>Processos</i>	Fatores de Governança; <i>Fatores Biofísicos</i> ; Fatores Socioeconômicos	<i>Eficiência de Gestão</i>	Administração e Planejamento; Controle e Vigilância; Uso público e <i>Turismo</i> ; Manejo da Biodiversidade; CEPA	Princípios de <i>design</i> institucional; Participação	
Resultados de Conservação	Impactos	Recursos Naturais e Culturais	—	Resultados; Impactos	Fatores de Governança; Fatores Socioeconômicos	Produtos Ecológicos de Alta Qualidade	Impacto	Resultados	Entregas
Benefícios Socioeconômicos e Bem-Estar	Sistemas Produtivos Sustentáveis	Social	—	Impactos	—	Ativos de Subsistência; Ordem Social; Satisfação c/ Resultados de Governança	Uso público e Turismo; <i>CEPA</i>	—	

Fonte: elaborado pela autora.

O nexo entre a avaliação da efetividade e a participação pública, nos estudos analisados, é estabelecido majoritariamente no âmbito do tema “gestão e governança”. Alguns elementos de análise a integram utilizando denominações distintas a estes termos. Ferramentas como *Management Effectiveness Tracking Tool* (METT) (Leverington et al., 2017), *Rapid Assessment and Prioritisation of Protected Area Management* (RAPPAM) (WWF, s.d.) e *Integrated Management Effectiveness Tool* (IMET) (Bialowolski et al., 2023; Karadeniz e Yenilmez Arpa, 2022) abordam a participação como instrumento processual, da qual depende diretamente o sucesso da gestão. No *framework* proposto por Ma et al. (2023), a participação é inserida como componente no tema “eficiência da gestão”, do qual derivam duas correlações positivas: “a eficiência da gestão afeta positivamente a atitude dos povos indígenas e comunidades locais em relação ao ambiente ecológico e aos ativos de subsistência” e “a eficiência da gestão afeta positivamente a satisfação com os resultados da governança”. Em trabalhos como o de Ospina et al. (2020), participação assume um papel mais central na estruturação da avaliação, ao estabelecer relações diretas com resultados, por meio de encadeamentos como: envolvimento de atores do poder público, privados e comunitários ('governança') → tomada de decisão descentralizada ('governança') → estratégias de adaptação climática contextualizadas ('resultados') → desenvolvimento de sistemas produtivos sustentáveis ('impacto'). Huang et al. (2024) enquadram a participação como um dos três indicadores de fatores socioeconômicos de uma AP, junto com usos múltiplos dos recursos marinhos e contribuição da AP para a educação ambiental.

Quando se trata de ferramentas de avaliação voltadas especificamente para a governança e a gestão, amplia-se o escopo de elementos considerados para investigação da participação pública em áreas protegidas. Shields et al. (2016) constrói seu *framework* sob a perspectiva da governança, entendendo-a como dimensão que condiciona a forma como a área protegida será gerida e, portanto, correlaciona indicadores de boa governança com produtos de gestão (plano de manejo, relatórios anuais, engajamento de atores sociais, fiscalização e outros). Os autores propõem dez elementos de análise: participação pública, orientação para o consenso, eficiência, *accountability*, visão estratégica, responsabilidade, efetividade, transparência, equidade e observância da legislação. Como produto dos quatro primeiros elementos, alcança-se: legitimação das decisões (participação), redução assimetrias e favorecimento de acordos (consenso), diminuição dos custos de conflito e retrabalho (eficiência) e ampliação do controle social (*accountability*).

Kirkman et al. (2023) aborda o envolvimento social nas AMPs sul-africanas por meio de diferentes elementos de análise. O primeiro é “participação e engajamento de stakeholders”, cujo sucesso é aferido pela criação de espaços de participação (fóruns, comitês etc.). O segundo, “cogestão”, é examinado como um estágio avançado de participação, que pressupõe a partilha de autoridade e responsabilidade entre Estado e comunidades; aqui, o progresso depende de definições legais coerentes, capacidade institucional e financiamento contínuo. E o terceiro, “direitos, acesso, equidade e distribuição de benefícios”, os autores evidenciam a conexão entre resultado e processo participativo: a persistência de conflitos e de queixas de consulta insuficiente compromete a construção de acordos legítimos sobre acesso a recursos, repartição de vantagens, e garantia de direitos tradicionais. No artigo de Maestro et al. (2022), a participação é avaliada dentro da dimensão “pessoas” (a outra dimensão é “processo”). É estabelecido cenários que variam entre mais ou menos envolvimento dos atores sociais, são eles: cenário “proativo” (mais positivo), “aprendiz”, “interativo”, “centralizado” e “formal” (mais negativo). D’Anna et al. (2016) e Piwowarczyk e Wróbel (2016) não apresentam uma ferramenta sistemática de análise para ser apresentada.

6.1.2.3 Compreendendo a abordagem da participação pública nos trabalhos com recorte específico ao tema

No que diz respeito ao escopo dos estudos que possuem a participação como objeto central, observa-se uma variedade de objetivos, sistematizados em cinco grandes escopos (que por vezes se sobrepõem) (Quadro 16). O primeiro deles trata da avaliação do desenho legal e implementação da participação. Aqui encontram-se diagnósticos de fatores estruturais que viabilizam ou dificultam o engajamento dos atores sociais, bem como análises sobre o curso e produtos dos processos participativos. Begum et al. (2021), por exemplo, esmiúça o arranjo legal de cogestão a fim de identificar qual papel os atores sociais exercem na dinâmica do modelo. Há, com frequência, um recorte específico voltado aos conselhos gestores, tanto em estudos de análise em larga escala, como os 47 conselhos analisados por Ávila et al. (2005) no México e o panorama dos conselhos de parques mineiros apresentado por Oliveira et al. (2023), quanto em estudos de caso que investigam detalhadamente a qualidade deliberativa e o funcionamento destes com base em parâmetros de qualidade, como em Turques de Andrade et al. (2007), que compara ações propostas *versus* incorporadas no conselho da APA Petrópolis/RJ, Souza et al. (2022) na APA Costa dos Corais, e Paes (2018) no mosaico de APs do Baixo Rio Negro. Também se destacam trabalhos que centralizam órgãos ou espaços de

participação setorizados de engajamento de pescadores (Araújo et al., 2017 e Semitiel-García; Noguera-Méndez, 2019).

No segundo bloco, situam-se os estudos que focalizam os atores sociais e as redes de interação, com ênfase em quem participa, como esses atores se articulam e quais são suas percepções. Rastogi et al. (2010) propõe um mapeamento dos atores com base em alianças, níveis de importância e poder no contexto do Parque Nacional Corbett, na Índia. Calvet-Mir et al. (2015) compara redes formais e informais de comunicação na Espanha, enquanto Jim e Xu (2002) investiga as expectativas e atitudes da população local em relação à Reserva Natural Shimentai, na China. No terceiro bloco o objeto é um processo de planejamento ou gestão delimitado, avaliado em profundidade (sequência de etapas, metodologias de engajamento, influência sobre decisões). Esses estudos descrevem, etapa por etapa, a participação na criação de APs ou na elaboração de planos de manejo e zoneamento. Entre os exemplos estão a análise de 25 processos para o desenvolvimento dos planos de manejo de áreas Natura 2000 na Hungria (Kovács et al., 2017), a seleção colaborativa das Zonas de Conservação Marinha no Reino Unido (De Santo, 2016), a implementação *bottom-up* de duas AMPs *no-take* no Chile (Oyanedel et al., 2016), e o desenvolvimento do Projeto MARGov - Governança Colaborativa de AMPs em Portugal (Araújo et al., 2020).

O quarto bloco apresenta um caráter instrumental, voltado ao desenvolvimento de variáveis, critérios e indicadores para mensurar a participação tanto quantitativa quanto qualitativamente. Alguns métodos enfocam em dimensões específicas da participação, como nos estudos de Dilascio et al. (2023), que aplicam técnicas de leitura de atas, e de Rossi et al. (2024), que analisam portais oficiais de áreas protegidas europeias, como variáveis aproximadas aspectos como empoderamento e transparência. Além disso, há propostas de análises integradas da participação, como a ferramenta de monitoramento da governança equitativa de Franks et al. (2024) e os instrumentos voltados ao acompanhamento da gestão participativa propostos pela PROFONANPE (2007). Também estão presentes estudos que abordam a mensuração da participação sob a ótica da análise social e relacional, com métodos voltados a impactos e relações sociais nos territórios das APs. O último escopo, menos frequente entre os estudos, aborda os impactos diretos da participação. Rees Catalán (2015) analisa sua influência na aceitação da Reserva da Biosfera Borboleta Monarca (México), enquanto Ferreira et al. (2015) e Dalton et al. (2012) investigam seus efeitos no desempenho de áreas marinhas protegidas em Portugal e no Caribe

Quadro 16 - Escopos predominantes nos estudos focados especificamente na análise da participação em área protegida.

Escopos analíticos predominantes nos estudos sobre participação em áreas protegidas	
1. Avaliação do desenho legal e execução da participação	
<i>Foco da análise</i>	<i>Estudos</i>
Procedimentos e arranjos legais/administrativos; fatores estruturais que estimulam, viabilizam ou bloqueiam o engajamento; implementação de modelos de cogestão e gestão adaptativa	Buono et al. (2012) – PNs da Itália; Rodríguez-Izquierdo (2010) – estágios de gestão em APs da Espanha; Elvan et al. (2021) – Floresta de Belgrado (Turquia); Macêdo (2008) – Parques Estaduais da Bahia (Brasil); Begum et al. (2021) – Manguezal Sundarban (Bangladesh); Kim Dung et al. (2013) – Florestas de uso especial (Vietnã); Stringer ; Paavola (2013) – APs da Romênia (eras pré-comunista, comunista, transição e UE)
Funcionamento, constituição, e monitoramento de conselhos gestores, comitês e comissões; ações propostas versus incorporadas; representatividade nos conselhos; potencialidades e carências	Ávila et al. (2005) – 47 conselhos, México; Vida Silvestre Uruguay (2018) – espaços participativos, Uruguai; WWF-Brasil (2013) – conselhos em RESEX e PN da Amazônia brasileira; WWF-Brasil; Oliveira et al. (2023) – conselhos de parques estaduais de Minas Gerais, Brasil; Viana e Umbelino (2016) – conselhos nas APs do Estado do Rio de Janeiro, Brasil; Turques de Andrade et al. (2007) – APA Petrópolis, RJ, Brasil; Paes (2018) – Mosaico Baixo Rio Negro, AM, Brasil; Souza et al. (2022) – APA Costa dos Corais, AL/PE, Brasil; Arruda et al. (2024) – PN Serra da Bocaina, RJ/SP, Brasil
Participação setorizada; performance e barreiras de mecanismos institucionais para engajamento de pescadores	Araujo et al. (2017) - PN Serra da Bocaina, APA Tamoios, Mosaico da Bocaina, RJ, Brasil; García e Mendes (2019) - AP Cabo de Palos-Islas Hormigas, Espanha
2. Mapeamento e análise de stakeholders	
<i>Foco da análise</i>	<i>Estudos</i>
Identificação de atores, características de poder, liderança, articulações; redes de comunicação formais versus informais	Rastogi et al. (2010) – PN Corbett, Índia; Calvet-Mir et al. (2015) – rede de comunicação de atores em APs, Espanha
Posições, expectativas e atitudes de diferentes grupos (população local, setor turístico, usuários de APs) perante APs	Yang et al. (2011) – posições dos atores sobre uso sustentável de APMs, Taiwan; Jim e Xu (2002) – percepções e atitudes da comunidade na Reserva Natural Shimentai, China; Kaltenborn et al. (2011) – visão do setor turístico sobre cooperação com gestão do PN Dovre-Sunndalsfjella, Noruega
3. Avaliação de processos participativos específicos de planejamento ou gestão	
<i>Foco da análise</i>	<i>Estudos</i>
Participação na seleção de áreas, a criação de Aps e elaboração de políticas e planos de manejo/zonamento, comparando etapas, resultados e lições aprendidas	Kovács et al. (2017) – 25 processos de planos de manejo Natura 2000, Hungria; De Santo (2016) – seleção de Zonas de Conservação Marinha, Reino Unido; Rubio et al. (2017) – criação de AP em áreas úmidas do Rio Blanco, Argentina; Oyanedel et al. (2016) – implementação de duas APs no-take, Chile; Lovrić et al. (2018) – plano espacial do PN Medvednica, Croácia; Davies et al. (2018) – planejamento de APMs antes/depois da política de 2005, Nova Zelândia; Fock (2011) – procedimentos decisórios em projetos Natura 2000 multinacionais
Avaliam meios concretos (workshops, programas de informação, projetos colaborativos) para engajar atores, resolver conflitos e aprimorar justiça/eficácia durante a implementação ou revisão da gestão	Rasheed e Abdulla (2020) – workshops no plano de manejo da APM South Ari Atoll, Maldivas; Aguilar et al. (2012) – Programa de Informação Pública no PN Alto Tajo, Espanha; Salvatori et al. (2021) – processo participativo para conflitos com grandes carnívoros, Europa; Day (2017) – participação no Programa de Áreas Representativas (RAP) em APs de larga escala, Austrália; Araújo et al. (2020) – aspectos internos/externos do projeto MARGov, AMPs em Portugal
4. Desenvolvimento ou teste de métodos de avaliação da participação	
<i>Foco da análise</i>	<i>Estudos</i>
Métodos que analisam evidências textuais ou on-line (atas, websites) como proxies de deliberação, empoderamento e acesso à informação pública	Dilascio et al. (2023) – análise de atas de conselhos; Rossi et al. (2024) – avaliação de sites oficiais de APs
Conjuntos de variáveis, indicadores ou índices em ferramentas multi-critérios para avaliação da participação em APs, cobrindo aspectos de equidade, gênero, abertura, consistência e cooperação social	Sonet et al. (2021) – variáveis de participação no design de parques públicos, Malásia; Sáenz-Chávez et al. (2020) – 32 critérios para conselhos gestores, Costa Rica; Carrillo et al. (2023) – avaliação de conselhos a partir de GAGE; Borrini-Feyerabend (1997) – critérios globais de gestão participativa; PROFONANPE (2007) – instrumentos de M;A participativos; IUCN-Med (2013) – ferramentas para design/gestão participativa; Franks et al. (2024) – monitoramento de governança equitativa; Souza (2006) – indicadores de consistência participativa
Métodos e métricas para avaliação social e relacional em APs	Brooks et al. (2014) – abordagem em escala de relacionamento; Voyer et al. (2012) – métodos de análise social em APs via participação; Etxano et al. (2015) – estrutura de avaliação social para Natura 2000; Frank e Small (2016) – metodologia SAPA para APs
5. Participação como determinante da efetividade socioambiental	
<i>Foco da análise</i>	<i>Estudos</i>
Impactos da participação na aceitação social e na performance de APs, medindo efeitos concretos de curto ou médio prazo	Rees Catalán (2015) – aceitação comunitária na RB Borboleta Monarca, México Ferreira et al. (2015) – efeitos de gestão bottom-up em APMs de Portugal; Dalton et al. (2012) – participação versus performance de APMs no Caribe

Fonte: elaborado pela autora

6.1.2.4 Identificando indicadores e outros elementos de análise da participação

Ao analisar especificamente os critérios, indicadores e outros elementos de análise da participação pública, em concordância com o apresentado por Carr et al. (2012), foram observadas duas categorias: a primeira e mais dominante investiga o “como” e “quem” do processo participativo, ou seja, como é concebido e colocado em prática e quem são os participantes e em quais condições participam; a segunda procura mensurar o quais são os efeitos da participação. Note que os escopos dos trabalhos apresentados no Quadro 16 já fornece indícios dessa divisão. Cabe esclarecer que aqui nos referimos a abordagens metodológicas centradas no processo (ênfase nos procedimentos da participação), e não a estudos cujo objetivo principal é a análise de um processo de gestão. Assim, por exemplo, um artigo dedicado à análise de um processo específico (p. ex., elaboração de planos de manejo ou zoneamento) pode adotar um método que abranja tanto aspectos processuais quanto resultados (como a participação foi conduzida e quais seus efeitos); por outro lado, estudos sobre o tema podem restringir-se apenas a aspectos processuais (frequência de reuniões, composição etc.), sem avançar para a análise dos resultados.

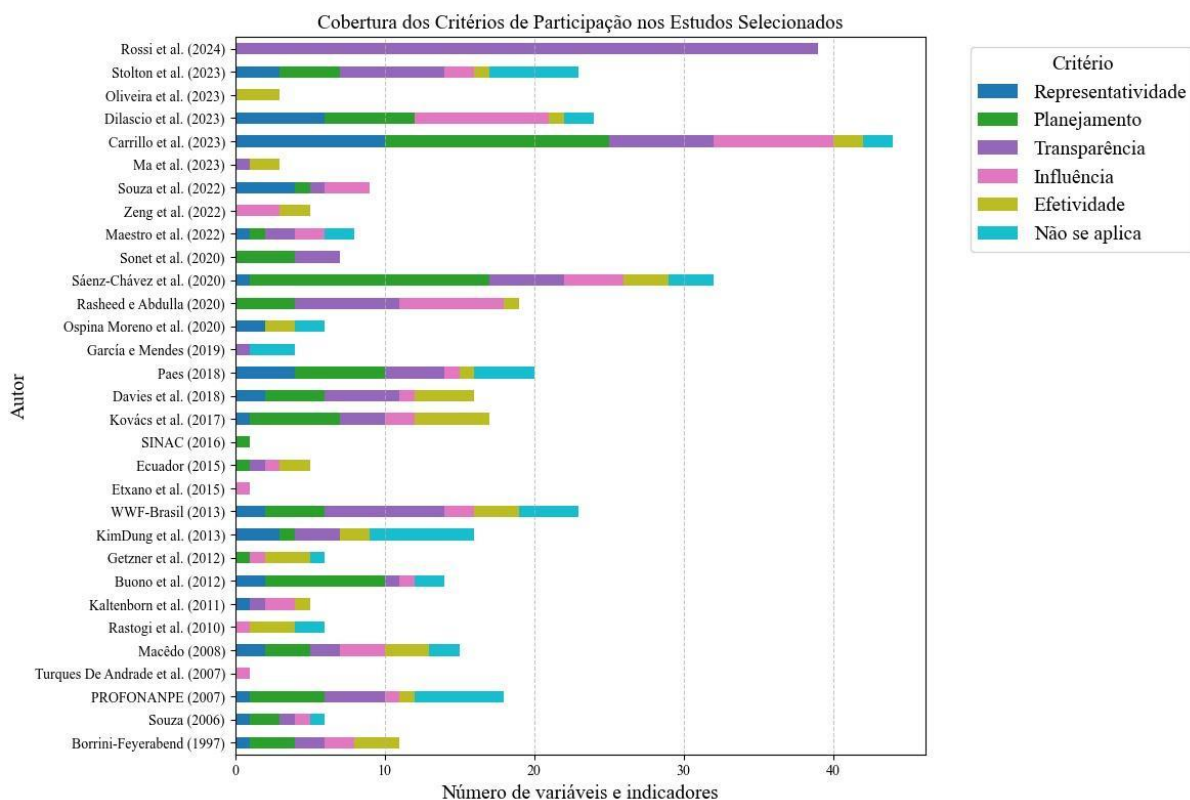
As ferramentas centradas em processo reúnem estudos voltados à avaliação dos fluxos vitais do processo participativo, como sistematização de informações, elaboração de documentos, planejamentos, procedimentos, métodos, entre outros. Oliveira et al. (2023), por exemplo, têm como objeto de estudo os conselhos consultivos de parques estaduais e estruturam sua análise em três dimensões: individual, funcional e institucional, que abordam aspectos como a dedicação dos conselheiros (ex. horas dedicadas), o funcionamento do conselho (ex. regimento interno e pautas) e a interface entre conselheiros e a administração do parque (ex. indicações de conselheiros pela instituição). Dilascio et al. (2023) e Arruda et al. (2024) analisam conselhos gestores com métricas relacionadas à conduta e aos mecanismos de apoio ao funcionamento dos conselhos, incluindo canais de comunicação, organização das reuniões, normativas internas e outros elementos institucionais. Já o estudo conduzido pelo WWF-Brasil (2013) propõe uma avaliação da atuação dos conselhos a partir de quatro níveis: identidade, relações, processos e recursos. Esses níveis consideram, respectivamente, os valores e estratégias adotadas; a comunicação e as interações entre os membros; os fluxos essenciais para o funcionamento do conselho (como circulação de informações e documentos); e os insumos físico-materiais disponíveis. O foco em processos abrange também o mapeamento dos atores sociais e a dinâmica de seu envolvimento nos espaços de participação. Embora se relacionem à análise dos atores presentes no território em que a área protegida se insere, os indicadores dessa

categoria assumem a natureza de indicadores de processo porque visam, em última instância, verificar se esses atores efetivamente compõem os espaços participativos. Por exemplo, são destacados nos trabalhos a sub-representação de mulheres e povos tradicionais (Elvan et al., 2021), a variação na presença em reuniões ao longo do tempo (Turques De Andrade et al., 2007), e como se concretiza nos espaços de participação a dinâmica de poder e influência entre eles (Aguilar et al., 2012; Rubio et al., 2017).

Os trabalhos que têm foco nos efeitos da participação para a AP foram os de menor incidência, fortalecendo o indicado por Carr et al. (2012) sobre a dificuldade de isolar os efeitos da participação de outras variáveis externas. As análises relacionadas a essa dimensão costumam serem guiadas por questões como: “o conselho contribui para o alcance dos objetivos da unidade de conservação, considerando a conservação da biodiversidade e o bem-estar social?”; “a atuação do conselho amplia a interação das instituições e dos conselheiros com os setores representados?” (WWF-Brasil, 2013, p. 39); e “a participação resulta em aprendizagem social?” (Davies et al., 2018; Paes, 2018). No entanto, observa-se uma escassez de variáveis que sejam, de fato, operacionais em um processo de monitoramento da efetividade. O Gráfico 2 apresenta uma análise da quantidade de indicadores/variáveis de análise por critério, que foram propostos nos trabalhos analisados. Para isso, os indicadores foram categorizados com base nos critérios previamente estabelecidos. O gráfico inclui apenas os autores que apresentaram uma lista de indicadores e outras variáveis de análise. Nele, é possível identificar a menor frequência de elementos ligados à efetividade.

O mapeamento dos indicadores e outras variáveis de análise dos trabalhos apresentados no Gráfico 2 resultou em uma lista com 407 itens, organizados em uma planilha Excel com cinco colunas: “Autores”, “Dimensões/Critérios”, “Questões”, “Indicadores/Variáveis” e “Critérios Pré-estabelecidos”. A análise por critério mostrou que os temas mais recorrentes foram transparência (108) e planejamento (96), seguidos por influência (59), efetividade (48) e representatividade (47). Outros 49 itens foram classificados como “não se aplica” por serem excessivamente subjetivos ou genéricos, e não se encaixarem em apenas um critério (p. ex., “o valor intrínseco da natureza é respeitado”). Os indicadores e variáveis relacionados à representatividade, planejamento, transparência, influência e efetividade foram agrupados conforme suas semelhanças, resultando em uma lista com 77 elementos. Esses elementos serão apresentados de forma resumida nos parágrafos seguintes, porém a lista completa pode ser consultada nos anexos.

Gráfico 2 - Análise do número de indicadores e variáveis correspondentes a cada critério por autor.



Fonte: elaborado pela autora.

No que se refere aos indicadores e às variáveis vinculadas ao critério de representatividade, identificam-se quatro elementos-chave. O primeiro diz respeito à amplitude e à diversidade da composição do espaço participativo. Esse elemento dispõe de indicadores e variáveis mais específicos e operacionalizáveis, tais como: número absoluto de representantes; diversidade de instituições ou setores (Souza et al., 2022; Dilascio et al., 2023); paridade na composição (WWF-Brasil, 2013); e número de instituições representadas (Dilascio et al., 2023). O segundo está relacionada à responsabilidade no exercício da participação, onde predominam variáveis mais genéricas, como “os conselheiros agem com compromisso” (Paes, 2018; Borrini-Feyerabend, 1997), mas que também podem ser abordadas por meio de indicadores aproximados (medem indiretamente determinado fenômeno), como a frequência de participação nas reuniões (Dilascio et al., 2023). A terceira diz respeito à legitimidade percebida da participação, vinculada à percepção dos atores sociais quanto ao reconhecimento do espaço participativo como representante legítimo dos direitos democráticos (Paes, 2018). O quarto aspecto envolve um campo mais complexo de configuração territorial, para o qual foram identificadas apenas elementos mais genéricos, como “a representatividade no conselho dos diferentes setores é proporcional ao seu grau de incidência na AP” (Carrillo et al., 2023).

Os indicadores e variáveis associados ao critério de planejamento englobam, por um lado, aspectos da arquitetura do processo participativo, como a estrutura legal da participação, a definição clara de objetivos, regulamentos consolidados e a atribuição de papéis (Borrini-Feyerabend, 1997; Macêdo, 2008). Por outro lado, grande parte desses indicadores relaciona-se à infraestrutura necessária para viabilizar o “espaço de ação” da participação. Entre esses elementos consideram-se a frequência, o formato e o local das reuniões; a existência de subcomissões ou comissões temáticas (Paes, 2018; Sáenz-Chávez et al., 2020); e a alocação de recursos e instrumentos, tais como tempo adequado, dotação orçamentária, equipe facilitadora qualificada e diversidade de métodos participativos (Buono et al., 2012; Sonet et al., 2021). Dentro dessa infraestrutura, destaca-se ainda um recorte voltado à viabilização da participação de determinados grupos, por meio de medidas logísticas como adequação de horários, transporte e outros cuidados específicos (Buono et al., 2012; Paes, 2018; Souza, 2006). Por fim, o planejamento também inclui a definição de mecanismos de monitoramento do próprio processo participativo, como a realização de avaliações periódicas do conselho e a existência de dispositivos para garantir e acompanhar o cumprimento dos acordos estabelecidos (Carrillo et al., 2023). Devido ao seu caráter altamente procedimental, esse critério apresenta indicadores mais objetivos e concretos, o que facilita sua avaliação.

Assim como os elementos de planejamento, aqueles vinculados ao critério de transparência também possuem maior precisão na sua formulação, e podem ser agrupados em quatro dimensões complementares. A primeira refere-se à visibilidade do processo participativo, avaliada por variáveis que medem o acesso prévio a informações sobre reuniões, audiências e demais etapas, bem como a documentação, o compartilhamento e a validação posterior dos registros do processo (KimDung et al., 2013; Carrillo et al., 2023). A segunda dimensão diz respeito à disponibilização de dados de suporte, isto é, à existência de bases informacionais que embasem a participação (diagnósticos de conservação, zoneamentos, estudos de impacto ambiental, marcos legais etc.) reunidas em repositórios públicos. (Maestro et al., 2022; Rossi et al., 2024; Davies et al., 2018; Macêdo, 2008; PROFONANPE, 2007). A terceira contempla os mecanismos de diálogo e resposta, incluindo os meios e níveis de comunicação adotados no processo e a existência de protocolos de feedback que tornem explícito como as decisões foram tomadas e quais foram seus resultados (Borrini-Feyerabend, 1997; Souza et al., 2022; Maestro et al., 2022; García e Mendes, 2019; Buono et al., 2012; KimDung et al., 2013; WWF-Brasil, 2013; Sáenz-Chávez et al., 2020; Paes, 2018; Carrillo et al., 2023; Rossi et al., 2024). Por fim, a dimensão de *accountability* e contestação abrange

variáveis relativas a canais formais de denúncia, transparência na execução orçamentária e divulgação sistemática de informações sobre litígios e sanções aplicadas (Borrini-Feyerabend, 1997; Rossi et al., 2024; Rasheed e Abdulla, 2020).

Os indicadores e variáveis associados ao critério de influência adotam, em geral, abordagens mais genéricas ou recorrem a indicadores aproximados. A avaliação da qualidade das interações no espaço participativo tende a empregar medidas abstratas, por exemplo, “respeito e atenção às diferentes visões” (Souza et al., 2022), “oportunidade de diálogo” (Rasheed & Abdulla, 2020) e a “ausência de comportamentos verbais ou não verbais desvalorizantes” (Rasheed e Abdulla, 2020). Quanto ao tratamento das propostas pelo órgão gestor, as medidas variam desde indicadores amplos, como “encaminhamento das deliberações conforme os setores representados” (Souza et al., 2022), até métricas mais objetivas, tais como “proporção entre propostas apresentadas e incorporadas” (Turques De Andrade et al., 2007; Kovács et al., 2017) e o “número de deliberações por reunião” (Dilascio et al., 2023). Também se propõe avaliar a autoridade decisória e a autonomia do processo participativo por meio de variáveis que consideram o tipo de poder decisório (deliberativo versus consultivo) (Souza, 2006), a ocorrência de decisões em plenária independentes da preferência da autoridade da área protegida, a definição da composição e da estrutura do conselho pelos próprios atores (Carrillo et al., 2023) e a participação na elaboração de instrumentos de gestão (zoneamento, plano de manejo e implementação) (Zeng et al., 2022; Maestro et al., 2022; Macêdo, 2008; Sáenz-Chávez et al., 2020). Aspectos adicionais, como a inclusão de pautas propostas por representantes externos à gestão (Dilascio et al., 2023), e a percepção dos diferentes segmentos sociais sobre a dinâmica de poder e sensação de influência efetiva (Kaltenborn et al., 2011), também são utilizados como variáveis de análise.

Em relação às variáveis de efetividade, observa-se um esforço voltado ao mapeamento de resultados intermediários. Destaca-se o foco em identificar os efeitos da participação sobre o apoio social, sendo a percepção um indicador central (p. ex., “a comunidade apoia a gestão?” — Ma et al., 2023; avaliação do conselho como útil pelos próprios membros — Carrillo et al., 2023). Há também elementos que avaliam os efeitos da participação para o ordenamento territorial, com variáveis que mensuram a gestão de conflitos e a implementação de acordos consensuais (Sáenz-Chávez et al., 2020), o número de acordos por reunião (Dilascio et al., 2023) e a expansão desses acordos ao longo do tempo, em termos geográficos e de complexidade (Borrini-Feyerabend, 1997). Ressaltam-se também indicadores voltados à aprendizagem social e à integração de saberes, incluindo aprendizagem multidirecional (Davies

et al., 2018; Paes, 2018), combinação entre conhecimentos tradicionais e científicos (Davies et al., 2018; Kovács et al., 2017) e aumento da conscientização sobre a existência e a relevância da área protegida (Dilascio et al., 2023; Rastogi et al., 2010). Por fim, identificam-se variáveis que mapeiam cooperações e respostas coletivas a um determinado problema ou pressão, por exemplo, ações de monitoramento realizadas em conjunto (Zeng et al., 2022) e o surgimento de novas políticas, incentivos e mecanismos de compensação (Kovács et al., 2017; Macêdo, 2008).

No que se refere à forma como esses indicadores e elementos de análise são interpretados, a revisão dos trabalhos revelou quatro possíveis abordagens: (i) métricas binárias, usadas para registrar a presença ou ausência de um atributo; (ii) escala Likert, que capturam percepções em cinco ou mais pontos e permitem graduar frequência, concordância ou satisfação; (iii) escalas ordinais de múltiplos intervalos, variando de três a seis níveis; e (iv) categorias qualitativas descritivas, que não recorrem a números. Exemplos de cada uma dessas abordagens podem ser visualizados no Quadro 17. Embora muitos trabalhos proponham métricas ou níveis para interpretar os elementos analíticos, observa-se uma ausência frequente de explicações sobre como essas métricas foram concebidas ou fundamentadas. Além disso, é comum o uso de termos com elevado grau de abstração. Por exemplo, Maestro et al. (2022), ao interpretar o indicador “participação social na tomada de decisão ou processo de planejamento”, adota: 1 - não, 2 - por meio de consulta, 3 - participação interativa com impacto direto na tomada de decisão. No entanto, não se explicita quais fatores concretamente distinguem uma participação consultiva de uma participação interativa. Da mesma forma, em Ecuador (2015), o indicador “apoio a controle e vigilância” é avaliado por: 0 - sem apoio, 1 - apoio ocasional, 2 - cooperação sem coordenação, 3 - cooperação coordenada, sem definição objetiva do que caracteriza, por exemplo, um apoio ocasional ou uma cooperação coordenada. Em Stolton et al. (2023), o item “existe participação pública efetiva na gestão?” é mensurado com escalas subjetivas: fraco – pouca ou nenhuma participação; razoável – participação pontual ou oportunista em alguns aspectos; bom – participação sistemática na maioria dos aspectos; muito bom – participação abrangente e sistemática em todos os aspectos importantes. Nesses casos, permanece a dúvida: como medir objetivamente um apoio ocasional ou uma cooperação coordenada? Ou uma participação oportunista ou abrangente?

Quadro 17 - Tipos de métrica para avaliação de indicadores e variáveis identificados nos trabalhos revisados.

Tipo de métrica	Descrição	Autores/Exemplos
Binária 0–1	Medidas dicotômicas de presença/ausência ou existência/inexistência de parâmetro.	• Carrillo et al. (2023): “o conselho é composto por órgãos governamentais e setores sociais” – 0 (não); 1 (sim) • Rossi et al. (2024): 0 (parâmetro não presente); 1 (parâmetro presente)
Likert	Escala de opinião ou percepção em múltiplos pontos.	• Oliveira et al. (2023): 1 – nunca; 2 – raramente; 3 – às vezes; 4 – frequentemente; 5 – sempre • Paes (2018): -2 a -1,6: discordo plenamente → situação ruim; -1,5 a -0,6: discordo em parte → insatisfatório; -0,5 a 0,5: neutro; 0,6 a 1,5: concordo em parte → satisfatório; 1,6 a 2: concordo plenamente → ótima
Ordinal (múltiplos intervalos)	Pontuações e escalas ordinais com diferentes números de níveis (0–1,5–1; 0–2; 0–3; 1–3; 0–4; 0–5). A interpretação de cada pontuação varia de acordo com o critério ou indicador analisado.	• Carrillo et al. (2023): "Participação de atores diretos" - 0 (nunca); 0,5 (às vezes); 1 (sempre) • Critério "Inclusão" - Pontuação acumulada 3 (nível básico - o conselho é composto tanto por órgãos governamentais quanto por setores sociais, participam atores diretos e indiretos); 4,5 (nível intermediário - o conselho busca a representação dos diferentes setores de acordo com seu grau de influência e o regimento interno define cotas ou percentuais de participação para cada setor); 5 (nível avançado - o conselho consegue que a representação dos diferentes setores seja conforme seu grau de incidência na AP) • Kovács et al. (2017): indicador “Ferramentas participativas disponíveis” - 0 (1 ferramenta); 1 (2–3 ferramentas); 2 (>3 ferramentas); "Mudanças sugeridas são incorporadas no plano de manejo" - 0 (sem mudanças); 1 (poucas mudanças); 2 (mudanças substanciais) • Zeng et al. (2022): 0 (menos favorável) a 3 (ótimo) • Maestro et al. (2022): indicador “Órgão colegiado para a participação” - 1 (não); 2 (não representativo/inoperante); 3 (representativo e funcional) • KimDung et al. (2013): indicador “Meios de troca de informações”: 1 a 5 segundo diversidade de modos/métodos; “Diversidade de colaboração” de 1 a 5 conforme níveis (local→internacional) e tipos de atores • Macêdo (2008): 0 a 4 – 0 = insatisfatória; 1 = pouco satisfatória; 2 = medianamente; 3 = satisfatória; 4 = muito satisfatória • PROFONANPE (2007): indicador "Comitê de gestão com ritmo regular de reuniões" - 0 (sem reunião nos últimos dois meses); 1 (mesmo com convocação, não se reuniu nos últimos dois meses); 2 (o comitê se reuniu nos últimos dois meses); 3 (o comitê se reuniu duas vezes nos últimos dois meses) • Ecuador (2015): indicador “Atores locais na tomada de decisão” - 0 (sem participação); 1 (acesso à discussão, sem decisão); 2 (contribuem regularmente); 3 (grupo representativo participa na maioria das decisões)
Qualitativa/ Categórica	Respostas em categorias não numéricas ou descritivas.	• Sáenz-Chávez et al. (2020): sempre; às vezes; nunca; não sabe / sempre; regularmente; quase nunca; nunca / bom; regular; ruim • Stolton et al. (2023): “Existe participação pública efetiva na gestão?” - fraco (pouca ou nenhuma); razoável (participação pontual ou oportunista em alguns aspectos); bom (participação sistemática na maioria dos aspectos); muito bom (participação abrangente e sistemática em todos os aspectos importantes)

Fonte: elaborado pela autora.

Para a aplicação dos métodos e ferramentas revisados, identificou-se a utilização de diferentes fontes de informação, entre as quais: (a) aplicação de questionários com amostragem de pessoas envolvidas com a área protegida; (b) realização de entrevistas com atores-chave; (c) condução de workshops ou oficinas com esses mesmos atores; (d) consulta a documentos legais e oficiais referentes à regulamentação da área protegida e da participação; (e) análise de atas, relatórios, listas de presença e outros registros documentais do processo participativo; (f) observação direta dos processos participativos; e (g) consulta a materiais jornalísticos.

Com base no exposto até aqui, a próxima seção será dedicada à apresentação da versão final do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública (SIS-MAPP).

6.1.3 Desenvolvimento final do Sistema de Monitoramento e Avaliação da Participação Pública em Áreas Protegidas (SIS-MAPP)

O produto final do SIS-MAPP é composto por cinco critérios e 34 indicadores. Os indicadores são classificados segundo três eixos:

- (a) Escopo. Identifica se o indicador analisa processo (critérios representatividade, planejamento, transparência, influência) ou resultados (critério de efetividade), conforme Carr et al. (2012). Os indicadores de resultado propostos aqui se alinham aos chamados resultados intermediários;
- (b) Função. Este eixo distingue os indicadores quanto a sua função no processo avaliativo. Há os indicadores que servem para estabelecer a linha de base do processo participativo, ou seja, são aplicados apenas uma vez, geralmente no início, para caracterizar os pilares estruturantes da participação, frequentemente ligados ao seu arcabouço legal e institucional. E há os indicadores de monitoramento, que são aferidos periodicamente com o objetivo de acompanhar a evolução (ou retrocesso) da participação na área protegida ao longo do tempo. Essa distinção considera que, mesmo os elementos estruturais que não mudam com frequência são fundamentais para o entendimento do desenho participativo inicial e, por isso, não devem ser desconsiderados. A opção por diferenciar esses indicadores fundamenta-se no entendimento, desenvolvido na introdução (Seção de M&A), de que monitorar implica acompanhar variáveis que apresentam variação ao longo do tempo de forma contínua, enquanto avaliar envolve uma interpretação mais aprofundada do fenômeno e dos dados monitorados, o que depende também de aspectos estruturantes do processo participativo;
- (c) Instrumentalização. Este eixo diz respeito à forma como os indicadores devem ser trabalhados para cumprir sua função avaliativa. Seguindo o proposto pela IUCN et al. (2019), os indicadores dividem-se em indicadores genéricos, que podem ser aplicados amplamente, independentemente do contexto jurídico, ambiental ou sociocultural das áreas protegidas; e em indicadores contextualizados, cuja aplicação exige adequações específicas à realidade local. Essa adaptação deve ser fundamentada em dados, alinhada

ao marco legal vigente e construída com base no diálogo e validação junto aos atores sociais no processo participativo.

Para a métrica de avaliação dos indicadores optou-se pela categoria ordinal, conforme observado em alguns estudos levantados na Revisão Bibliográfica Sistemática (Quadro 17), numa escala de 0 a 3. Para cada pontuação foi definido um cenário que oscila entre o pior (0) e o melhor (3). A escolha por esse tipo de métrica se deu pela ampla aplicação em métodos utilizados em outros países e por permitir ao avaliador interpretar com maior precisão o estágio em que se encontra o cenário participativo analisado. Contudo, considerando que estamos abordando um fenômeno que não pode ser mensurado de forma estritamente objetiva, cada nível possui uma faixa de pontuação, conferindo maior flexibilidade à avaliação. Ademais, embora este trabalho tenha buscado operacionalizar ao máximo a avaliação da participação, aproximando-a do campo prático por meio de elementos concretos e observáveis, reconhece-se que não é possível eliminar totalmente a subjetividade do processo avaliativo, que dependerá, em última instância, da perspectiva do avaliador que aplicar o sistema. Para auxiliar a interpretação dos indicadores, além das métricas, são também fornecidas descrições detalhadas de cada indicador, incluindo, em casos específicos, instruções para o seu cálculo, bem como elementos qualitativos que contextualizam e enriquecem a análise (Quadro 19). A seguir, será apresentada a matriz de critérios e indicadores que compõem o SIS-MAPP (Quadro 18)

Quadro 18 - Matriz com a composição detalhada do SIS-MAPP, contendo critérios, indicadores, métrica de avaliação, e tipo (linha de base ou monitoramento) em que se enquadram cada indicador. Os indicadores em verde são considerados prioritários para serem monitorados e avaliados. Para melhor visualização da matriz, aumente o zoom do documento.

Critério	Indicador			Métrica de avaliação (Pontuação)			
	Nº	Tipo		0	1	2	3
Representatividade	1	Linha de base	Mapeamento, no âmbito do plano de manejo ou outro instrumento de gestão, dos atores sociais (instituições, associações, empresas e outras organizações) de interesse na área protegida	Não existe o mapeamento dos atores sociais da área protegida	—	O mapeamento existe, porém, está desatualizado	O mapeamento existe e está atualizado
	2		Previsão, no quadro legal (ex. decreto de criação da área protegida ou do conselho) ou regimento interno, de cotas ou número mínimo de vagas destinadas à representação dos seguintes grupos sociais: (i) povos e comunidades tradicionais (PCTs) (ii) mulheres (iii) outros grupos sociais vulnerabilizados	Não há cotas/número de vagas estabelecidas legalmente	Há cotas/número de vagas apenas para mulheres	Há cotas/número de vagas apenas para grupos sociais vulnerabilizados (sem recorte de gênero)	Há cotas/número de vagas para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), mulheres/organização de mulheres, e outros grupos sociais vulnerabilizados
	3	Monitoramento	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes do conselho gestor/espço de participação em relação à representatividade	Menos de 30% consideram o conselho gestor/espço de participação representativo	Menos de 50% consideram o conselho gestor/espço de participação representativo	Entre 50% a 70% consideram o conselho gestor/espço de participação representativo	Mais de 70% consideram o conselho gestor/espço de participação representativo
	4		Presença das(os) conselheiras(os)/participantes representantes de cada segmento nas reuniões ao longo de um ano ou do período de duração/ciclo conselho gestor/espço de participação	Nenhum dos segmentos mantém presença média igual ou superior a 70% ao longo do período ou a maioria dos possuem segmentos presença inexistente ou mínima (menos que 30%)	A menor parte dos segmentos mantém presença média igual ou superior a 70% ao longo do período ou há segmentos com presença inexistente ou mínima (menos que 30%)	A maior parte dos segmentos mantém presença média igual ou superior a 70% ao longo do período	Todos os segmentos mantêm presença média igual ou superior a 70% ao longo do período
	5		Composição do conselho/espço de participação a partir do mapeamento dos atores sociais, considerando: (a) a proporção entre atores do poder público e atores sociais (b) entre os atores sociais, a presença de grupos que: (i) detêm conhecimentos específicos para o manejo dos recursos (ii) são mais vulneráveis às ações e decisões de gestão (iii) possuem vínculos históricos e culturais com o território (iv) apresentam alta dependência econômica e social do uso dos recursos (v) têm interesses compatíveis com os objetivos de conservação e desenvolvimento (vi) possuem elevado potencial de impacto sobre a área protegida	Há a presença majoritária de atores do poder público em relação a atores sociais, e alguns grupos de atores sociais indicados não estão representados	Há a composição paritária entre atores sociais e atores do poder público, e alguns grupos de atores sociais indicados não estão representados	Há a composição paritária entre atores sociais e atores do poder público, e todos ou a grande maioria dos grupos de atores sociais indicados encontram-se representados	Há a presença majoritária de atores sociais em relação a atores do poder público, e todos ou a grande maioria dos grupos de atores sociais indicados encontram-se representados
	6		© Diversidade de instituições/organizações representadas no conselho gestor/espço de participação	Há uma baixa diversidade institucional (= menor que 0,3)	Há uma diversidade institucional regular (= de 0,3 a 0,69)	Há uma alta diversidade institucional (= de 0,7 a 0,99)	Há a máxima diversidade institucional (=1)
Planejamento	7	Linha de base	Definição, no quadro legal ou regimento interno, dos itens: (i) objetivos da participação pública para a área protegida (ii) eleição/escolha de conselheiras(os)/participantes e presidente (quando houver o cargo) (iii) funcionamento - frequência, registros (atas, relatórios etc), modalidade das reuniões (online, virtual, híbrido), divulgação de reuniões e outros	O quadro legal ou regimento interno não define nenhum dos itens ou não existe	O quadro legal ou regimento interno não define os objetivos da participação	O quadro legal ou regimento interno define os objetivos da participação e o processo de eleição de conselheiras(os)/presidente	O quadro legal ou regimento interno define todos os itens
	8		Definição, no regimento interno ou plano de manejo, de ferramentas (exemplo: indicadores) para monitorar e avaliar periodicamente o conselho/espço de participação, referente aos seguintes aspectos de processo (i a iv) e de resultados (v): (i) composição (ii) funcionamento (iii) transparência (iv) tomada de decisão (v) produtos finais	O regimento interno ou o plano de manejo não prevê ferramentas para avaliar e monitorar o conselho/espço de participação	O regimento interno ou o plano de manejo prevê ferramentas para avaliar e monitorar apenas dois ou menos aspectos processuais	O regimento interno ou o plano de manejo prevê ferramentas para avaliar e monitorar dois ou três aspectos processuais e os resultados	O regimento interno ou o plano de manejo prevê ferramenta para monitorar e avaliar todos os aspectos
	9	Monitoramento	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes em relação ao funcionamento do conselho/espço de participação (frequência, formato, local e horário das reuniões)	Menos de 30% consideram o funcionamento adequado	Menos de 50% consideram o funcionamento adequado	Entre 50% e 70% consideram o funcionamento adequado	Mais de 70% consideram o funcionamento adequado

	10		Conformidade do funcionamento do conselho/espço de participação com o quadro legal ou regimento interno (itens ii e iii do indicador 7)	O funcionamento do conselho/espço de participação está totalmente em desconformidade com o quadro legal ou regimento interno	O funcionamento do conselho/espço de participação está em conformidade com apenas um dos itens	—	O funcionamento do conselho/espço de participação está totalmente em conformidade com o quadro legal ou regimento interno
	11		Presença de equipe facilitadora externa ou capacitação da equipe gestora da área protegida para mediação do conselho/espço de participação	O conselho/espço de participação não conta com uma facilitação especializada ou a equipe gestora da área protegida não foi capacitada para a mediação	—	A equipe gestora da área protegida não foi capacitada oficialmente para a condução do processo participativo, porém houve iniciativas próprias de capacitação para mediação	O conselho/espço de participação conta com uma facilitação especializada ou a equipe gestora foi capacitada oficialmente (como um compromisso institucional) para a mediação
	12		Adoção, no âmbito do conselho/espço de participação, de comissões, câmaras, grupos de trabalho ou outras ferramentas participativas para tratar de temas específicos	Não há ferramentas participativas instituídas	Há ferramentas participativas instituídas, mas a grande maioria não está ativa ou em conformidade com o quadro legal ou regimento interno	Há ferramentas participativas instituídas, porém parcialmente ativas (algumas sim, outras não) e em conformidade com o quadro legal ou regimento interno	Há ferramentas participativas instituídas, ativas e em conformidade com o quadro legal ou regimento interno
	13		Viabilização da participação mediante: (i) suporte logístico às conselheiras(os)/participantes (ii) capacitações e apoio técnico (ex. para o uso ferramentas digitais) (iii) adoção de mecanismos de inclusão com perspectiva de gênero	Não há adoção desses meios para viabilizar a participação	Há raramente suportes logísticos ou capacitações para viabilizar a participação	Há suporte logístico e capacitações, quando demandadas, para viabilizar a participação	Há viabilização da participação, com a adoção de todos os meios previstos
	14	Monitoramento	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes do conselho gestor/espço de participação em relação à transparência	Menos de 30% consideram o conselho gestor/espço de participação transparente	Menos de 50% consideram o conselho gestor/espço de participação transparente	Entre 50% a 70% consideram o conselho gestor/espço de participação transparente	Mais de 70% consideram o conselho gestor/espço de participação transparente
	15		Documentação do processo participativo por meio de atas ou relatórios e disponibilização para acesso público	Não há documentação do processo participativo ou as atas/relatórios não são disponibilizados para acesso público	Há documentação do processo participativo, porém o acesso às atas/relatórios exige procedimentos burocráticos, com justificativa, dificultando o acesso por qualquer pessoa interessada	Há documentação do processo participativo e as atas/relatórios são disponibilizados mediante solicitação, sem exigência de justificativa ou cumprimento de critérios específicos	Há documentação do processo participativo e as atas/relatórios são disponibilizados, de forma atualizada, no portal oficial da área protegida
	16		Disponibilização das seguintes informações no portal oficial da área protegida: (i) legislação e regramentos (normativas, portarias, regimento interno, e outros) (ii) plano de manejo e conteúdos associados (diagnósticos, zoneamentos e outros) (iii) notícias e deliberações	Não há disponibilização de informações	Não há a disponibilização do plano de manejo e conteúdos associados, ou são disponibilizados de forma desatualizada	Ao menos o plano de manejo e conteúdos associados estão disponíveis, de forma atualizada, no portal oficial da área protegida	Todos os itens estão disponíveis, de forma atualizada, no portal oficial da área protegida
	17		Adoção de mecanismos formais de devolutivas sobre propostas, demandas e resultados da participação (por exemplo, protocolo de informes e atualizações sobre pautas pendentes no início das reuniões)	Não são adotados mecanismos formais de devolutiva	São adotados mecanismos formais de devolutiva, porém de forma irregular, ocorrendo em alguns casos apenas quando solicitados	São adotados mecanismos formais de devolutiva que garantem retornos constantes e atualizados	São adotados mecanismos formais de devolutiva que garantem retornos constantes e atualizados, oferecidos sem necessidade de solicitação
	18		Prestação de contas do órgão gestor da área protegida, por meio do relato sistemático das ações realizadas, dos resultados alcançados e do uso de recursos	Não há prestação de contas	Não há prestação de contas completa ou sua realização é esporádica, sem periodicidade definida ou esta não é respeitada	Há prestação de contas completa, porém, ocorre a cada dois anos ou em consonância com o ciclo de renovação do conselho gestor/espço de participação	Há prestação de contas completa e ocorre, no mínimo, anualmente

	19		© Adoção de medidas de acessibilidade linguística, incluindo a tradução de documentos relevantes para línguas utilizadas pelas PCTs envolvidas e a simplificação da linguagem de documentos técnicos	Não são adotadas medidas de acessibilidade linguística	—	São adotadas medidas de acessibilidade linguística quando a pauta em debate envolve documentos técnicos, cujo conteúdo é essencial para a tomada de decisão, porém apenas se solicitado	São adotadas medidas de acessibilidade linguística sempre que a pauta em debate envolver documentos técnicos, cujo conteúdo é essencial para a tomada de decisão
Influência	20	Linha de base	Previsão legal e natureza decisória do conselho/espço de participação	O conselho/espço de participação não está previsto legalmente	O conselho/espço de participação está previsto legalmente e é de natureza consultiva	—	O conselho/espço de participação está previsto legalmente e é de natureza deliberativa
	21		Definição, no quadro legal, da obrigatoriedade do conselho gestor/espço de participação de participar e se manifestar formalmente sobre os seguintes itens: (i) regimento interno ou diretrizes de participação (ii) plano de manejo (iii) escolha do gestor(a) e uso de recursos financeiros da área protegida (inclusive, de compensação ambiental) (iv) documentos (projetos, estudos etc.) relativos a atividades ou infraestruturas com alto potencial de impacto sobre a área protegida	O conselho/espço de participação não tem a competência legal de participar e se manifestar formalmente sobre os itens	O conselho/espço de participação tem a competência legal de participar e se manifestar formalmente sobre um ou dois itens	O conselho/espço de participação tem a competência legal de participar e se manifestar formalmente, ao menos, sobre três dos quatro itens	O conselho/espço de participação tem a competência legal de participar e se manifestar formalmente sobre todos os itens
	22	Monitoramento	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes em relação a influência no conselho gestor/espço de participação	Menos de 30% das(os) conselheiras(os)/participantes consideram que influenciam na tomada de decisão	Menos de 50% das(os) conselheiras(os)/participantes consideram que influenciam na tomada de decisão	Entre 50% e 70% das(os) conselheiras(os)/participantes consideram que influenciam na tomada de decisão	Mais de 70% das(os) conselheiras(os)/participantes consideram que influenciam na tomada de decisão
	23		Cumprimentos das obrigações de manifestação do conselho/espço de participação sobre os itens previstos no quadro legal da área protegida (veja indicador 21)	O conselho gestor/espço de participação não se manifesta	O conselho gestor/espço de participação se manifesta parcialmente sobre os itens previstos no quadro legal da área protegida	—	O conselho gestor/espço de participação se manifesta sobre todos os itens previstos no quadro legal da área protegida, de forma sistemática de acordo com os ciclos de gestão e ao surgimento de demandas
	24		Compartilhamento de liderança no âmbito do conselho gestor/espço de participação e outras ferramentas participativas (ex. comissões e grupos de trabalho) entre atores do poder público e atores sociais	Atores sociais não assumem funções de coordenação ou outras tarefas e cargos	Atores sociais assumem raramente funções de coordenação ou outras tarefas e cargos, ou não possuem autonomia para decidir sobre os processos	Atores sociais assumem esporadicamente funções de coordenação ou outros cargos e tarefas, com autonomia para decidir sobre os processos	Atores sociais assumem frequentemente funções de coordenação ou outros cargos e tarefas, com autonomia para decidir sobre os processos (por exemplo, definição de pautas e planejamento de ações)
	25		Alinhamento dos temas debatidos nas reuniões do conselho gestor/espço de participação com os objetivos da área protegida	Menos que 50% dos temas tratados estão alinhados aos objetivos da área protegida	Entre 50% e 70% dos temas tratados estão alinhados aos objetivos da área protegida	70% ou mais dos temas tratados estão alinhados aos objetivos da área protegida	90% ou mais dos temas tratados estão alinhados aos objetivos da área protegida
	26		Encaminhamento das propostas apresentadas por atores sociais no âmbito da elaboração de produtos como planos, programas e outros documentos oficiais	Não há incorporação de propostas apresentadas por atores sociais	Há tendência de incorporação mínima de propostas, e aquelas não incorporadas não são ou raramente são justificadas	Há tendência de incorporação de parcial das propostas, e aquelas não incorporadas são justificadas com base em dados ou na legislação	Há tendência de incorporação total ou majoritária das propostas, e aquelas não incorporadas são justificadas com base em dados ou na legislação
Efetividade	27	Monitoramento	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes sobre o papel do conselho gestor/espço de participação na construção de confiança e apoio à área protegida	Menos de 30% consideram que o processo participativo contribuiu para aumentar a confiança e o apoio dos atores sociais à área protegida	Menos de 50% consideram que o processo participativo contribuiu para aumentar a confiança e o apoio dos atores sociais à área protegida	Entre 50% e 70% consideram que o processo participativo contribuiu para aumentar a confiança e o apoio dos atores sociais à área protegida	Mais de 70% consideram que o processo participativo contribuiu para aumentar a confiança e o apoio dos atores sociais à área protegida

28	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes sobre a contribuição do conselho gestor/espço de participação para o alcance dos objetivos da área protegida	Menos de 30% consideram que o processo participativo contribuiu para alcançar dos objetivos da área protegida	Menos de 50% consideram que o processo participativo contribuiu para alcançar dos objetivos da área protegida	Entre 50% e 70% consideram que o processo participativo contribuiu para alcançar dos objetivos da área protegida	Mais de 70% consideram que o processo participativo contribuiu para alcançar dos objetivos da área protegida
29	Criação, revisão ou rejeição de políticas, normativas, instrumentos de gestão e ordenamento, e estudos/relatórios ambientais para a contextualização do quadro legal e técnico à realidade local observando os objetivos da área protegida	Não há criação, revisão ou rejeição do quadro legal e técnico como resultado da participação	A criação, revisão ou rejeição do quadro legal e técnico é um resultado pouco recorrente da participação	A criação, revisão ou rejeição do quadro legal e técnico é um resultado recorrente da participação, porém não ocorre sempre que há demanda	A criação, revisão ou rejeição do quadro legal e técnico é um resultado recorrente da participação e ocorre sempre que há demanda
30	Elaboração, no âmbito do conselho gestor ou de outros espaços de participação, do plano de manejo e do zoneamento que promovam o uso sustentável por meio da definição e priorização de: (i) usos tradicionais e de baixa escala; (ii) áreas e ações destinadas à proteção da biodiversidade; (iii) geração de benefícios (econômicos, sociais e de acesso) para grupos sociais vulnerabilizados; e (iv) responsabilização por cada ação/meta prevista focando na colaboração entre poder público e os demais segmentos	O plano de manejo e o zoneamento não foram desenvolvidos no âmbito do conselho gestor/espço de conservação	O plano de manejo e o zoneamento não priorizam os itens (i), (ii) e (iii); não há definição de responsabilidades e colaborações (item iv)	O plano de manejo e o zoneamento contemplam os itens, mas priorizam um item em detrimento dos demais; há definição de responsabilidades e colaborações (item iv)	O plano de manejo e o zoneamento priorizam todos os itens; há definição de responsabilidades e colaborações (item iv)
31	Cooperação entre atores sociais e com os atores do poder público em ações nos temas do monitoramento, fiscalização, conservação e gestão e ordenamento de usos e atividades da área protegida	Não há cooperação em ações na área protegida	Há cooperação tanto entre atores sociais quanto entre atores sociais e atores do poder público é escassa	Há cooperação recorrente, porém concentrada principalmente entre atores sociais e poder público e restrita a alguns temas	Há cooperação recorrente tanto entre atores sociais quanto entre atores sociais e atores do poder público em diferentes ações na área protegida
32	Formalização de acordos entre atores sociais e órgão gestor da área protegida no âmbito do conselho gestor/espço de participação para a mitigação de conflitos	Não são formalizados acordos no âmbito do conselho gestor/espço de participação	São feitos acordos no âmbito do conselho gestor/espço de participação de forma pouco recorrente e/ou não são formalizados	São feitos acordos no âmbito do conselho gestor/espço de participação de forma recorrente, porém muitos não são formalizados	A formalização de acordos no âmbito do conselho gestor/espço de participação é uma das principais práticas para a mitigação de conflitos
33	Controle social, no âmbito do conselho gestor/espço de participação, visando assegurar a conformidade do processo participativo e da gestão da área protegida, a priorização do previsto no plano de manejo e a fiscalização de condutas contrárias aos objetivos da área protegida	Não há iniciativas de controle social por parte dos atores sociais	Iniciativas de controle social são escassas no conselho gestor/espço de participação ou são restritas a poucas(os) conselheiras(os)/ participantes	Iniciativas de controle social são recorrentes, mas se limitam principalmente a questionamentos e manifestações durante o processo participativo	Iniciativas de controle social por parte dos atores sociais, incluindo ações formalizadas (quando necessário), ocorrem de forma sistemática na rotina do conselho gestor/espço de participação
34	© Direcionamento estratégico dos recursos de condicionantes e compensações ambientais a partir do contexto territorial da área protegida	O conselho gestor/espço de participação não debate sobre a utilização de recursos provenientes de condicionantes e compensações ambientais	O conselho gestor/espço de participação raramente contribui para a utilização estratégica dos recursos	O conselho gestor/espço de participação contribui com frequência para a utilização estratégica dos recursos	O conselho gestor/espço de participação contribui para a utilização estratégica de todos os recursos de condicionantes e compensações destinados à ou solicitados pela AP

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 19 - Descrição dos indicadores do SIS-MAPP

Nº do Indicador	Descrição
1	Este indicador refere-se ao interesse do órgão gestor em mapear os setores e grupos que se relacionam, direta ou indiretamente, com a área protegida, com o objetivo de compor o conselho gestor de forma contextualizada e inclusiva.
2	Este indicador avalia se a constituição legal do conselho prevê a inclusão obrigatória de grupos vulnerabilizados e mulheres. A definição desses grupos pode variar conforme o contexto sociocultural da área protegida, por exemplo, em áreas urbanas, pode incluir moradores de periferias. Conceito de apoio: grupos ou pessoas vulnerabilizadas são aqueles que são colocados em uma posição sem importância ou impotente dentro de uma sociedade ou grupo, devido à interação de diferentes características pessoais ou motivos, como sexo, gênero, idade, etnia, religião ou crença, estado de saúde, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, educação ou renda (IUCN - Manual do Usuário da Lista Verde de Áreas Protegidas e Conservadas, 2019, pág. 20).
3	Este indicador visa captar a percepção dos participantes sobre a composição do espaço participativo, identificando quais atores o consideram representativo, quais se sentem sub-representados e como avaliam a distribuição das cadeiras/vagas. Deve-se atentar especialmente à percepção de grupos prioritários e vulnerabilizados, considerando, por exemplo, que um conselho com desigualdade de gênero tende a ser visto como mais representativo por homens do que por mulheres.
4	Este indicador visa avaliar a frequência média de participação dos representantes de cada segmento que compõem o conselho gestor ou espaço de participação. A presença média é calculada da seguinte forma: $\text{Presença média} = P_{\text{real}} \div P_{\text{possível}}$ <i>P possível</i> : corresponde ao total máximo de presenças que o segmento poderia ter. Calcula-se multiplicando o número de vagas previstas para o segmento pelo número total de reuniões analisadas. <i>P real</i> : corresponde ao total efetivo de presenças registradas pelos representantes desse segmento em todas as reuniões analisadas. Obtém-se somando, reunião a reunião, o número de representantes daquele segmento que compareceram. Exemplo: o segmento do turismo conta com 5 vagas e foram realizadas 5 reuniões no ano; portanto, a presença possível é 25 (5×5). Porém, nem todos os representantes compareceram em todas as reuniões, as presenças por reunião foram: 2, 5, 1, 2 e 3, totalizando uma presença real de 13 ($2+5+1+2+3$). Assim, a presença média do segmento do turismo é $13/25 = 0,52 = 52\%$. É importante complementar a análise com uma leitura qualitativa sobre quais são os atores sociais mais e menos engajados, a fim de identificar os segmentos mais comprometidos, compreender os motivos das ausências e, se necessário, repensar a distribuição das cadeiras/vagas no conselho ou espaço de participação.
5	Este indicador mede a distribuição das vagas no espaço de participação quanto a divisão entre atores do poder público e sociais e quanto à representatividade nas diferentes relações com os recursos naturais. A aplicação do indicador deve ser adaptada ao contexto sociocultural e à categoria da área protegida. Por exemplo, em uma Reservas Extrativistas (RESEX) (categoria VI da IUCN), espera-se uma predominância de representantes de povos e comunidades tradicionais, em consonância com o objetivo da área de proteger seus modos de vida e promover o uso sustentável dos recursos naturais.
6	Para calcular este indicador, divide o número de instituições/organizações representadas pelo número total de cadeiras/vagas. Quanto mais próximo de 1 for o resultado, maior é a diversidade institucional no conselho, e quanto mais próximo de 0, menor a diversidade. Este indicador avalia se no conselho gestor ou espaço de participação há a diversificação das entidades, buscando um maior número de representações possíveis, ou há a concentração de cadeiras em uma mesma entidade. Em casos de baixa diversidade institucional, é importante compreender os motivos, como possível desinteresse ou dificuldade de participar.
7	Este indicador avalia se o processo participativo está claramente definido quanto aos objetivos e funcionamento, de modo a orientar conselheiros(as) e participantes sobre os propósitos de seu envolvimento e garantir que haja conformidade no processo participativo. A definição clara dos objetivos é fundamental para que seja possível avaliar posteriormente a efetividade da participação em relação às metas estabelecidas.
8	Este indicador avalia se o órgão gestor estabelece métricas ou indicadores para monitorar o funcionamento do conselho gestor ou espaço de participação, para a identificação de possíveis fragilidades que estejam comprometendo a prática e os resultados da participação.
9	Este indicador avalia se a frequência das reuniões do conselho gestor ou espaço participativo é considerada suficiente pelos participantes para discutir as demandas da área protegida e cumprir adequadamente os objetivos da participação. Também analisa a percepção dos(as) conselheiros(as) e participantes sobre o formato, local e horário das reuniões, avaliando se esses aspectos são considerados adequados ou se precisam ser ajustados. Trata-se de um indicador relevante para contextualizar a análise sobre a modalidade e as características das reuniões, considerando que o formato mais adequado pode variar conforme as necessidades dos atores sociais da área protegida. Por exemplo, uma reunião realizada de forma remota pode não ser adequada em contextos nos quais parte dos atores enfrenta limitações de acesso à internet, mas pode ser útil para viabilizar a participação de atores que vivem em locais mais afastados.
10	Este indicador avalia se o órgão gestor da área protegida está cumprindo o regimento interno ou as diretrizes estabelecidas para o conselho gestor ou espaço de participação em termos de funcionamento, incluindo a frequência das reuniões, a composição do conselho (em termos setoriais, ou seja, quantas cadeiras serão destinadas à cada setor), o mecanismo de eleição dos(as) conselheiros(as) e os procedimentos internos.
11	Este indicador avalia se há investimento na contratação de um agente externo à área protegida ou na capacitação da equipe gestora para aprimorar a facilitação das reuniões do conselho gestor ou espaço de participação.
12	Este indicador avalia se o órgão gestor adota formas complementares de participação, além do conselho gestor, como comissões, câmaras técnicas ou grupos de trabalho, promovendo a diversificação dos espaços participativos.
13	Este indicador avalia se há previsão de recursos específicos para garantir a participação na gestão da área protegida. Avalia se há ações de suporte logístico, como oferta de transporte, hospedagem e alimentação, voltadas a viabilizar a participação dos(as) conselheiros(as) ou participantes nas atividades do conselho gestor ou espaço participativo. Também identifica se são adotadas ações para promover a inclusão de mulheres no conselho gestor/espaço de participação, como a adequação de horário e local das reuniões para mães ou o oferecimento de apoio com cuidado infantil durante os encontros.
14	Este indicador visa medir a percepção sobre a transparência. Faz-se necessário porque há uma parte subjetiva da transparência não facilmente mapeada pelos outros indicadores, que envolve, por exemplo, a percepção de diferentes níveis de transparência a depender do nível de governança ou de comportamentos específicos do poder público, que podem ser interpretados como uma forma de obscurecer processos.
15	Este indicador avalia se o processo participativo está sendo devidamente registrado, garantindo o controle sobre os temas debatidos, as decisões tomadas e os acordos firmados, bem como se o acesso a essa documentação é público.

16	Este indicador avalia se informações-chave estão disponíveis, e atualizadas, para acesso público.
17	Este indicador avalia se existem mecanismos formais, como relatórios, e-mails institucionais ou informes em reunião, para fornecer devolutivas aos(às) conselheiros(as) ou participantes sobre o encaminhamento de propostas e demandas, bem como sobre os resultados finais do processo participativo.
18	Este indicador avalia se a gestão da área protegida realiza prestação de contas aos(às) conselheiros(as) e participantes de forma regular. A prestação de contas deve ocorrer, no mínimo, anualmente, podendo ser mais frequente.
19	Este indicador avalia se são adotadas medidas para aumentar a acessibilidade do processo participativo por meio do acesso linguístico, incluindo a tradução de documentos relevantes para línguas por elas utilizadas e a simplificação da linguagem técnica. O indicador deve ser aplicado somente quando for pertinente ao contexto sociocultural da área protegida, especialmente em situações que envolvam povos e comunidades tradicionais, comunidades locais ou grupos que demandem adaptações linguísticas para garantir sua participação efetiva.
20	Este indicador avalia o grau de poder conferido ao processo participativo, considerando se, já em sua concepção, por meio do decreto de criação ou instrumento legal equivalente, foi estabelecido se as decisões do conselho ou espaço de participação são vinculativas (devem ser obrigatoriamente incorporadas pelo órgão gestor) ou apenas consultivas (sem obrigatoriedade de adoção).
21	Este indicador avalia o poder do conselho gestor ou espaço de participação para referendar decisões que impactam direta ou indiretamente a realidade dos atores sociais envolvidos na área protegida. Este indicador avalia também se as diretrizes do processo participativo são construídas coletivamente no âmbito do conselho gestor ou espaço de participação, permitindo que os participantes influenciem na definição das regras. A elaboração conjunta favorece a percepção de pertinência e legitimidade das normas estabelecidas, fortalecendo o comprometimento, uma vez que não foram impostas de forma hierárquica.
22	Este indicador avalia a percepção dos(as) conselheiros(as) ou participantes sobre sua influência nas decisões relacionadas à área protegida. A percepção de não influenciar pode comprometer a confiança no processo participativo, gerando a sensação de que a participação funciona apenas para legitimar decisões previamente definidas pelo órgão gestor, o que desestimula o engajamento. Influência trata-se de um critério especialmente difícil de medir, devido ao seu alto grau de subjetividade e de difícil mensuração por meio de indicadores operacionais. Assim, mesmo que outros indicadores de influência apresentem resultados positivos, este pode indicar uma percepção negativa. Por isso, é fundamental interpretar qualitativamente as respostas, a fim de compreender dinâmicas específicas dentro do conselho ou espaço de participação que possam estar contribuindo para essa percepção. Essa percepção pode estar associada à ideia de que determinados setores exercem mais influência do que outros, levando à visão do espaço participativo como uma arena desigual na distribuição de poder. É especialmente importante atentar-se para a percepção de grupos prioritários e vulnerabilizados, que geralmente têm pouca ou nenhuma permeabilidade nas estruturas formais de poder, diferentemente, por exemplo, de determinados atores do setor privado.
23	Este indicador avalia se o poder público está respeitando a competência legal do conselho gestor/espaço de participação.
24	Este indicador avalia se há compartilhamento de responsabilidades no processo participativo, como forma de promover a descentralização do poder. Exemplos incluem a atuação de conselheiros(as) ou participantes na coordenação de câmaras técnicas ou grupos de trabalho, ou na facilitação das reuniões do conselho ou espaço de participação.
25	Este indicador avalia se os temas debatidos no conselho gestor ou espaço de participação estão coerentes com os objetivos da área protegida. Seu propósito é verificar se os assuntos tratados são relevantes para a gestão da AP e para os atores sociais ou se o processo participativo tem debatido questões secundárias e com baixa relevância. É possível utilizar uma categorização padronizada dos temas, como aspectos econômicos, socioculturais e ambientais, ou elaborar uma classificação adaptada à realidade da área protegida, por exemplo: pesca, turismo, petróleo, conservação, entre outros. Recomenda-se realizar uma interpretação qualitativa dos resultados, com foco nos temas que têm sido priorizados.
26	Este indicador visa identificar a incorporação das opiniões dos atores sociais na versão final dos documentos submetidos ao processo participativo. Para sua aplicação, é necessário que o processo em análise tenha gerado um produto concreto, como a criação ou revisão do plano de manejo da área protegida. Para uso deste indicador, deve-se considerar como proposta apenas aquelas sugestões com alto grau de relevância, isto é, relacionadas à: (a) inclusão de novos usos ou restrições; (b) inclusão ou alterações de demandas em medidas de gestão; (c) redefinição de prioridades de gestão e metas de conservação; (d) reconhecimento formal ou inclusão de diretrizes pautados em valores culturais tradicionais e/ou locais; e (e) alterações no zoneamento.
27	Este indicador avalia se a participação tem contribuído para fortalecer a relação entre a área protegida e os atores sociais, promovendo a construção de confiança nas ações de gestão, reduzindo a percepção de ameaça às formas de uso dos recursos, ampliando o apoio à existência da área protegida e o reconhecimento de seus benefícios para o ordenamento territorial e a conservação.
28	Este indicador avalia se a participação tem contribuído para o alcance dos objetivos da área protegida.
29	Este indicador busca verificar se o processo participativo contribui para contextualizar os instrumentos de gestão e, consequentemente, aprimorar sua implementação.
30	Este indicador busca verificar se o processo participativo gera resultados na elaboração do plano de manejo e no zoneamento na área protegida.
31	Este indicador avalia se a dinâmica participativa tem favorecido a cooperação entre o órgão gestor e os atores sociais na promoção de ações de monitoramento e fiscalização do uso da área protegida, fortalecendo a capacidade de garantir o cumprimento das regras, função que, isoladamente, as instituições públicas enfrentam limitações. Avalia também se a participação tem gerado ações coletivas voltadas à conservação ambiental ou ao ordenamento dos usos desenvolvidos na área protegida. Exemplos dessas ações incluem atividades de educação ambiental, mutirão para regularização de embarcações de pesca, entre outras iniciativas conjuntas entre o órgão gestor e os atores sociais.
32	Este indicador avalia se estão sendo utilizados instrumentos elaborados de forma participativa para a gestão de conflitos entre atores sociais, com o objetivo de reduzir pressões sobre a área protegida. Os acordos de gestão, nesse contexto, são instrumentos formais que estabelecem compromissos entre o órgão gestor e outros atores, visando compartilhar responsabilidades, definir regras de uso e formalizar soluções pactuadas para conflitos específicos.
33	Este indicador identifica intervenções relacionadas a possíveis inconformidades nas ações do órgão gestor ou ao não cumprimento do plano de manejo, com o objetivo de avaliar se o processo participativo tem sido efetivo como instrumento de controle social da gestão da área protegida.
34	Este indicador avalia se o conselho gestor ou espaço de participação contribui para o uso mais eficaz dos recursos provenientes do licenciamento ambiental de megaempreendimentos ligados às atividades portuária, petrolífera e afins.

Fonte: elaborado pela autora.

A seleção para inclusão ou exclusão de indicadores e demais variáveis mapeadas na RBS pautou-se prioritariamente pelos atributos exigidos por Bahia (2021) e apresentados na metodologia, em especial, utilidade e aplicabilidade (confiabilidade e economicidade). Nesse sentido, foram incorporados apenas os indicadores efetivamente mensuráveis, ao passo que variáveis excessivamente abstratas foram excluídas (ver anexos). Foram excluídos igualmente os indicadores que extrapolam os limites previstos para o SIS-MAPP, isto é, aqueles cuja incorporação aumentaria significativamente a complexidade de aplicação por demandarem levantamento de dados muito mais amplo. Tais exigências tornariam o sistema incompatível com a disponibilidade habitual de informações nas áreas protegidas (por exemplo, plano de manejo, atas, diagnósticos e outros registros rotineiros), impedindo sua ampla aplicabilidade. Ainda assim, a grande maioria dos elementos mapeados estão representados nos indicadores do SIS-MAPP.

Os cenários foram elaborados com base nas expectativas relativas a cada critério e no conjunto de evidências apresentadas até aqui, preservando um horizonte realista, isto é, aspirando-se a um ideal de processo participativo sem desconsiderar as limitações práticas. Para tal, ponderaram-se aspectos com diferentes graus de prioridade. Tomando o critério “representatividade” como exemplo: o indicador 2 considera como melhor cenário aquele que assegura a representação de mulheres e de grupos sociais vulnerabilizados; o nível imediatamente inferior corresponde a um cenário que garante, ao menos, cotas para grupos vulnerabilizados; e o nível seguinte contempla a existência de cota apenas para mulheres. Dois destes arranjos foram observados nos estudos de caso (APAMLN: cota apenas para comunidades tradicionais; PNBC: apenas equilíbrio de gênero). À luz do observado e dos requisitos para a composição dos espaços participativos, entendeu-se, portanto, ser mais valioso assegurar a representação de todos os grupos afetados pela gestão do que priorizar exclusivamente a reserva de vagas para mulheres. Embora a paridade de gênero seja, sem dúvida, relevante e recomendado por grandes marcos internacionais (conforme mostrado na introdução), ela não assegura, por si só, a presença de atores críticos (por exemplo, pode haver equilíbrio de gênero concomitante a uma composição deficiente em termos de variedade de atores).

Na mesma lógica, as métricas do critério efetividade buscam definir o melhor cenário a partir do que os diversos trabalhos analisados, tanto no referencial teórico quanto na revisão bibliográfica sistemática, estabelecem como uma área protegida efetiva. São considerados, basicamente, a legitimação da AP, sua função de conservação, sua função social (por exemplo,

equilíbrio na distribuição de recursos e priorização de atividades tradicionais) e, como objetivo máximo, o uso sustentável. Tomando como exemplo o indicador 30, o melhor cenário corresponde àquele em que grupos sociais vulnerabilizados são prioritariamente considerados nas negociações, em consonância com os objetivos da área protegida (função social e de conservação). Para o indicador 34, o melhor cenário é aquele em que os recursos financeiros são alocados em projetos ou ações que articulem diferentes objetivos, promovendo maior otimização do uso dos recursos, por exemplo, o uso de verbas para apoiar um grupo específico *versus* o uso para fomentar iniciativas de articulação entre atores voltadas a temas como poluição, fiscalização de usos ilegais e outras demandas coletivas.

Para a interpretação dos resultados do SIS-MAPP, foram estabelecidas as faixas mínima e máxima de pontuação para cada nível. Esses níveis foram nomeados conforme o cenário de qualidade que representam: crítico, deficitário, aprimorado e avançado (Quadro 20). As somas foram pensadas a partir de indicadores prioritários a serem pontuados por nível (indicadores marcados em verde no SIS-MAPP). Para definição das faixas mínimas de pontuação adotou-se a seguinte regra de atribuição: por exemplo, no cenário avançado (nível 3), os indicadores obrigatórios devem receber a pontuação máxima (3) e os indicadores não obrigatórios devem atingir, no mínimo, exatamente um nível abaixo (ou seja, no nível 2 — cenário “aprimorado”). Adicionalmente, para evitar empates entre o valor máximo de um nível inferior e o valor mínimo do nível seguinte, foi introduzido um mecanismo de separação: adicionou-se um ponto a mais no mínimo exigido do nível seguinte. Aplicando ao critério “representatividade”, por exemplo:

- Indicadores obrigatórios: 2, 4 e 5 $\rightarrow$ 3 pontos cada = $3 \times 3 = 9$
- Demais indicadores (1, 3 e 6) no patamar mínimo exigido = 2 pontos cada = $3 \times 2 = 6$
- Soma das pontuações mínimas = $9 + 6 = 15$;
- Aplicando o mecanismo de separação (+1) $\rightarrow$ pontuação mínima para o nível avançado = 16.

Quadro 20 - Interpretação do SIS-MAPP a partir da pontuação final de cada critério.

Critérios	Indicadores obrigatórios de pontuar	Pontuação total por critério			
		Cenário Crítico	Cenário Deficitário	Cenário Aprimorado	Cenário Avançado
Representatividade	2 - 4 - 5	0 a 4	5 a 9	10 a 15	16 a 18
Planejamento	7 - 9 - 10 - 12	0 a 5	6 a 11	12 a 18	19 a 21
Transparência	15 - 16 - 17 - 18	0 a 4	5 a 9	10 a 15	16 a 18
Influência	21 - 23 - 25 - 26	0 a 5	6 a 11	12 a 18	19 a 21
Efetividade	27 - 29 - 30 - 31 - 32	0 a 5	6 a 12	13 a 20	21 a 24

Fonte: elaborado pela autora.

Os indicadores prioritários, conforme descrito na metodologia, foram definidos com base em sua relevância nos discursos dos interlocutores e em sua caracterização como elementos essenciais identificados na RBS. Sobre os indicadores do critério “representatividade”, identificaram-se questões prioritárias, entre as quais destaca-se a garantia de representação de grupos específicos, em especial a presença de povos e comunidades tradicionais (PCTs). A reserva de cadeiras destinadas a PCTs foi mencionada como instrumento crucial para assegurar a manifestação dos interesses da pesca artesanal frente às ações da APAMLN e ao avanço do turismo e da aquicultura, além de favorecer a apropriação e o domínio da informação pelos próprios pescadores.

Essa iniciativa [criação de cadeiras para comunidades tradicionais], por conta da política pública [APAMLN], permite saber o que está acontecendo, saber os direitos, os deveres, como que a gente contribui dentro da conservação. Tem os interesses da pesca, que já existia no território, mas também o turismo em massa, a pesquisa, o setor da aquicultura industrial, trazendo ameaças para o território. [...] Então, o objetivo era ocupar o conselho e fazer amarrações, discussões mediante ao território. Estar ali sempre organizando, alinhando para que a gente conseguisse resultados de ambas as partes. Mas também visando ao lado de preservação da peça artesanal. (PeM_Br)

Igualmente, a presença dos representantes nas reuniões foi frequentemente indicada como um indicador de compromisso com a participação, sendo utilizada tanto para justificar o envolvimento dos atores quanto para criticar ausências, em casos que representantes formalmente designados não comparecem. Também foi reiterada a importância da composição dos espaços participativos, com ênfase nas menções sobre a predominância da presença do poder público nesses fóruns.

La *junta rectora* en la práctica tiene una trampa. De los 40 miembros, 23 son de la administración y siempre asisten a las reuniones pq es su trabajo y los ciudadanos no asisten todos, entonces la *junta rectora* se parece más con una institución de coordinación social que de participación ciudadana. (EeP_Es)

La participación es suficiente en el sentido que está representado el espectro principal de la sociedad y de los actores, pero la *junta rectora* tiene una cosa que no es tan buena, está diseñada para que la administración gane siempre. (PP_Es)

Em relação ao critério planejamento, observou-se a necessidade de considerar as percepções dos atores acerca da frequência, do formato, do local e do horário das reuniões. Essa preocupação emergiu em múltiplos discursos que apontaram limitações e preferências relativas à realização de encontros, incluindo avaliações divergentes sobre o uso de formatos remotos. A adoção de múltiplas modalidades participativas também foi ressaltada, vista como estratégica por interlocutores que defendem a criação de grupos de trabalho como mecanismos capazes de aprimorar a gestão das demandas territoriais no âmbito das competências da área protegida e de promover debates mais focados em temas críticos.

É a única forma de dar conta, de fazer uma gestão sustentável de um território desse tamanho, é colocando a sociedade civil e as outras organizações para trabalhar nestes grupos. [...] O Grupo de Trabalho (GT) Araçá participou, por exemplo, do movimento social daqui de São Sebastião para conter a expansão do porto, que já tinha sido autorizada pelo IBAMA. [...] O GT foi a interlocução entre a APA e a comunidade do Araçá. (EeP_Br)

Quando tem necessidade de uma discussão mais técnica, por exemplo, do licenciamento ambiental, tem os GTs. Os GTs aprimoram o conselho gestor, acabam sendo os espaços para pautas que eventualmente são mais importantes para um grupo ou outro, você pode dialogar com mais tempo. (Amb_Br)

Ainda no mesmo critério, optou-se por priorizar os indicadores relacionados à regulamentação e conformidade do processo participativo, entendidos como aspectos centrais para assegurar uma execução adequada em uma ampla gama da literatura revisada (Rowe e Frewer, 2000; Macêdo, 2008; Barragán Muñoz, 2014; Kovács et al., 2017; Paes, 2018; PROFONANPE, 2007; Carrillo et al., 2023; Sáenz-Chávez et al., 2020 etc.).

No critério transparência, priorizou-se a disponibilização, em portais públicos, de informações sobre a área protegida e a prestação de contas, medidas amplamente defendidas na literatura e consagradas em marcos internacionais, como o Acordo de Escazú. Optou-se também por priorizar a documentação do processo participativo. Apesar de sua ocorrência escassa na

RBS, considera-se que a qualidade da aplicação do SIS-MAPP depende de registros detalhados, uma vez que a avaliação se fundamenta em atas e outros documentos que evidenciam o exercício da participação. Assim, a possibilidade de M&A da participação depende de uma avaliação positiva do indicador. Nos discursos dos interlocutores, identificou como prioritário a questão sobre a ausência de devolutiva sobre propostas, demandas e resultados do processo foi reiteradamente associada ao desânimo em participar: quando sugestões são apresentadas sem que haja retorno sobre, se, e como foram consideradas, instala-se entre os participantes a sensação de que sua contribuição foi desconsiderada. Por isso, considerou-se preferencial o indicador “adoção de mecanismos formais de devolutiva”.

Nos explicaran sobre las alteraciones del PDS y preguntaran si teníamos alguna aportación [desde el PNBC]. No sé si han incorporado las sugerencias en el PDS. Cuando haces aportaciones es un poco frustrante, porque tu no tienes respuestas después, tienes que volver a leer si tus aportaciones han sido consideradas o no. No hay una comunicación sobre eso. (PP_Es)

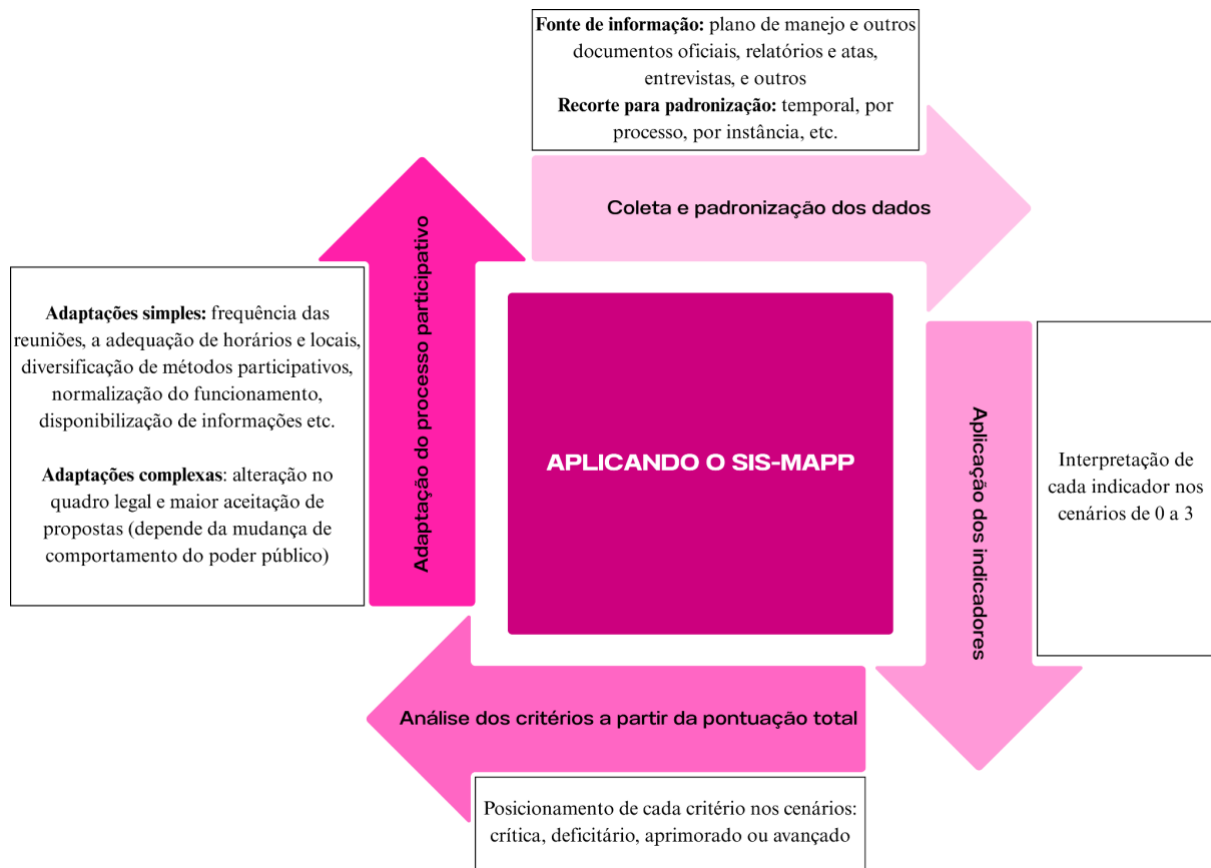
No que tange os indicadores do critério influência, considerou-se prioritária, em primeiro lugar, a garantia legal e a conformidade do exercício do poder sobre temas específicos. Essa priorização decorre da constatação de que, em contextos nos quais o poder público demonstra baixa disposição para compartilhar decisões, a existência de respaldo legal, por exemplo, normas que atribuam competências sobre determinados assuntos de interesse, pode legitimar e proteger a atuação dos atores sociais. O indicador de conformidade, por sua vez, serve para verificar se esse amparo legal está efetivamente sendo observado na prática. O indicador de alinhamento aos temas debatidos com os objetivos da AP também foi considerado prioritário, pois observou-se nos dados coletados sobre os estudos de caso que a adoção de pautas de menor relevância em detrimento de assuntos centrais pode reduzir a influência efetiva dos participantes. A partir dos discursos coletados, constatou-se que a incorporação de propostas constitui um indicador-chave do grau de poder decisório, na medida em que permite verificar afirmações que apareceram com frequência, como a de que um segmento é mais escutado pela gestão que outro ou detém maior influência nas deliberações.

Por fim, entre os indicadores de efetividade destacou-se nos discursos a dimensão relativa à construção de confiança na área protegida. Registrou-se um número expressivo de menções nos discursos, especialmente entre participantes da APAMLN, sobre a importância do conselho gestor para o aprimoramento das relações entre os atores e para a legitimação/existência da própria área protegida. Também foi evidenciada a importância da participação na elaboração dos planos de manejo: a maioria dos entrevistados associou seu

engajamento nos processos participativos ao desenvolvimento recente dos planos de manejo da APAMLN e do PNBC. Os demais indicadores considerados prioritários foram definidos com base na sua relevância na literatura revisada, especialmente por estarem associados a três efeitos centrais atribuídos à participação: (i) a elaboração contextualizada de regimentos e ações, aumentando sua aplicabilidade; (ii) o fortalecimento dos esforços de implementação e fiscalização; e (iii) a melhoria da gestão de conflitos (Kovács et al., 2017; Ma et al., 2023; Sáenz-Chávez et al., 2020; Kaltenborn et al., 2011; KimDung et al., 2013; Getzner et al., 2012; Rasheed e Abdulla, 2020; Ecuador, 2015 etc.).

À vista do que foi desenvolvido nesta seção, a aplicação do SIS-MAPP encontra-se sintetizada na Figura 17 e estrutura-se em quatro fases principais. A primeira fase abrange a coleta de dados e a definição de um recorte para padronização — que pode ser temporal (por exemplo, o ciclo bienal de um conselho gestor, considerando todas as reuniões do período), processual (por exemplo, relativo à elaboração de um plano de manejo) ou por instância (recomenda-se, neste caso, considerar o conjunto completo de dados desde o início de funcionamento do espaço participativo) — bem como a revisão dos indicadores que requerem contextualização para refletirem adequadamente a realidade local. Na segunda fase aplica-se o conjunto de indicadores para análise de cada um dos cinco critérios do sistema, cabendo a cada indicador uma interpretação segundo os cenários de 0 a 3. Segue-se, na terceira fase, à somatória das pontuações por critério e à identificação dos níveis de qualidade correspondentes aos resultados. Por fim, a quarta fase consiste na adaptação do processo participativo, convertendo o diagnóstico sobre o estado atual da participação em ações concretas de ajuste e aperfeiçoamento. Essas revisões podem envolver intervenções operacionais relativamente simples, como aumento da frequência das reuniões, adequação de horários e locais, diversificação das formas de participação; ou mudanças mais estruturais e complexas, tais como alterações em regimentos internos, redefinição de critérios de escolha de representantes, estabelecimento de cotas para grupos vulneráveis, ajustes no marco legal que regula os espaços participativos ou maior aceitação de propostas formuladas por atores sociais, o que demandaria uma maior abertura do poder público ao compartilhamento da tomada de decisão.

Figura 16 - Ciclo de aplicação do SIS-MAPP.



Fonte: elaborado pela autora.

6.2 Avaliação da participação pública nos estudos de caso à luz dos critérios do SIS-MAPP

As seções a seguir apresentam, de forma articulada, os resultados da análise de dados referentes à Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte de São Paulo e ao Parque Natural Bahía de Cádiz, ambos examinados à luz dos critérios e indicadores do SIS-MAPP. Em cada estudo de caso, a aplicação do sistema, demandou ajustes metodológicos decorrentes das especificidades do material disponível. Em certos momentos, o conteúdo e o formato dos dados limitaram a operacionalização de alguns indicadores; em outros, possibilitaram aprofundamentos e interpretações não previstos no sistema. Tais adaptações refletem tanto a natureza diversa dos contextos estudados quanto às exigências analíticas próprias de uma tese de doutorado, que requerem ir além dos limites originalmente estabelecidos pelo SIS-MAPP para explorar nuances relevantes dos processos participativos. A aplicação sistematizada da matriz do SIS-MAPP nos estudos de caso está apresentada na seção de anexos. As seções estão

estruturadas a partir dos cinco critérios avaliativos do sistema — representatividade, planejamento, transparência, influência e efetividade.

Antes de avançar para o detalhamento dos resultados, apresenta-se a pontuação atribuída a cada estudo de caso em relação a cada um dos critérios avaliados (Quadro 21). Essa síntese inicial permite oferecer uma visão geral do desempenho dos processos participativos analisados, bem como orientar a leitura das seções subsequentes. É importante destacar que uma limitação central para a aplicação do sistema decorre da própria disponibilidade e qualidade da documentação dos processos participativos (aspecto que é, inclusive, inserido como indicador de transparência). Quando não há relatórios suficientemente detalhados, torna-se mais difícil identificar elementos essenciais ao monitoramento; assim, aquilo que aqui foi interpretado como inexistente pode, na verdade, refletir a ausência de registro. Embora o uso de fontes de informação variadas reduza esse risco, permanece válido afirmar que a qualidade da aplicação do SIS-MAPP depende, em grande medida, da qualidade das informações disponibilizadas pelas áreas protegidas. De modo geral, a participação pública na APAMLN apresentou desempenho superior ao observado no PNBC em todos os critérios avaliados. As razões que explicam essa diferença serão apresentadas e discutidas ao longo das análises subsequentes.

Quadro 21 - Cenário e pontuação de cada estudo de caso por critério.

Critérios	Estudos de caso	
	APAMLN	PNBC
Representatividade	Cenário Aprimorado (pontuação total = 12)	Cenário Crítico (pontuação total = 2)
Planejamento	Cenário Aprimorado (pontuação total = 13)	Cenário Deficitário (pontuação total = 6)
Transparência	Cenário Aprimorado (pontuação total = 10)	Cenário Crítico (pontuação total = 4)
Influência	Cenário Aprimorado (pontuação total = 14)	Cenário Crítico (pontuação total = 7)
Efetividade	Cenário Aprimorado (pontuação total = 13)	Cenário Crítico (pontuação total = 3)

Fonte: elaborado pela autora.

6.2.1 Estudo de caso: Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN) de São Paulo, Brasil

6.2.1.1 Representatividade

A identificação e caracterização dos atores sociais no plano de manejo é proposta a partir da classificação dos atores em três segmentos, definidos a partir do tipo de uso e interesse no território: segmento I - pesca artesanal e maricultura de pequeno porte; segmento II - demais segmentos produtivos e usuários (pesca industrial e esportiva, aquicultura de grande porte, atividades industriais e turística, exploração mineral, entre outros); segmento III - interesses

difusos (órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa, ONGs da região, e outros). No plano também estão mapeadas as instituições e organizações por segmento: no segmento I foram identificadas 36 organizações; no segmento II foram mapeadas 38 organizações, distribuídas da seguinte forma: 33 do turismo, 3 da pesca industrial e da maricultura de grande porte, 4 da pesca amadora, 2 relacionadas à atividade portuária, 1 do setor de petróleo e gás e 1 do setor rodoviário; e no segmento III constam 38 organizações mapeadas. O Quadro 22 demonstra como cada setor está descrito no plano de manejo e seus interesses e atuação no conselho, mapeados através das entrevistas.

Quadro 22 - Descrição dos atores sociais que compõem o CG da APAMLN, de acordo com o apresentado no Plano de Manejo, e seus respectivos interesses e formas de atuação no CG, conforme identificado nas entrevistas.

Atores sociais	Descrição no Plano de Manejo	Interesses/Atuação no CG da APAMLN
Pesca artesanal	Pesca artesanal: "aquela praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria [...]" (Instrução Normativa MPA/MMA nº 10/2011 e Decreto nº 8.425/2015)	● Fortalecimento das colônias: infraestrutura, capacitações, recursos humanos (ex. convênio entre APA, colônias e Petrobrás) ● Apoio para a cadeia produtiva da pesca artesanal ● Zoneamento com enfoque na manutenção e priorização da pesca artesanal ● Ferramentas legais para ordenar e garantir as práticas e usos da pesca artesanal na APAMLN (ex. acordo de pesca) ● Revisão da legislação pesqueira (ex. período e espécie do defeso) ● "Descriminalização "do pescador artesanal ● Defesa dos modos de vida das comunidades tradicionais do litoral norte
Maricultura de pequeno porte	"As mariculturas de pequeno porte atualmente ocupam uma superfície de máximo de 2.000 m² por cultivo, em função dos limites definidos pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte" (Decreto nº 62.913/2017).	● Zoneamento com enfoque na manutenção da maricultura de pequeno porte ● Priorização das diretrizes compatíveis com os interesses dos produtores familiares (ex. distanciamento entre cultivos) ● Medidas voltadas ao aumento da balneabilidade nas zonas de maricultura
Turismo e esportes náuticos	"A região do Litoral Norte concentra uma cadeia produtiva com agências de turismo que operam passeios de turismo náuticos com diferentes especializações (passeios de escuna, pesca amadora, vela), marinas e garagens náuticas, operadoras de mergulho, de cruzeiros marítimos, entre outros." "A estimativa do impacto econômico do turismo no litoral norte, em 2009, foi R\$ 244 milhões, sendo R\$ 118 milhões em São Sebastião, R\$ 61 milhões em Caraguatatuba, R\$ 48 milhões em Ubatuba e R\$ 17 milhões em Ilhabela."	● Segurança jurídica para atuação das empresas de turismo ● Garantia de uso do espelho d'água (navegação, marinas, garagens náuticas) ● Licenciamento de estruturas náuticas ● Acompanhamento e flexibilidade das diretrizes para pesca amadora

Porto	"O Porto, localizado no Canal de São Sebastião, ocupa uma área de 400 mil m ² situada na parte central do Canal. [...] é constituído por dois equipamentos portuários de operações distintas: o Porto Público, onde a movimentação de mercadoria, embora estratégica para a economia do estado, é pouco expressiva em escala nacional, e o TASSE, terminal privativo [...], que se define enquanto o maior e mais importante terminal de armazenamento e distribuição de petróleo do país."	● Envolvimento com o território e interação/comunicação com as comunidades tradicionais do entorno ● Licenciamento da expansão da infraestrutura portuária (projeto de arrendamento de área para construção de berço de atracação) ● Desenvolvimento de condicionantes ambientais (ex. programas de educação ambiental e comunicação social) exigida pelo IBAMA no licenciamento ● Esclarecimentos sobre a atuação do porto
Petróleo e Gás	"A produção de petróleo do pré-sal entrou em fase comercial a partir de 2008. Em 2015 o pré-sal foi responsável pela produção de mais de 280 milhões de barris de petróleo, representando mais de 30% da produção marítima de petróleo no Brasil." Os empreendimentos de petróleo e gás na área de influência na APAMLN são: terminal de produção e escoamento (TASSE); trechos de gasoduto (200 mil km da costa a 2 mil metros de profundidade); unidade de tratamento de gás.	● Envolvimento com o território e interação/comunicação com os atores sociais ● Licenciamento das etapas do Pré-Sal ● Desenvolvimento de condicionantes ambientais (ex. programas de educação ambiental e comunicação social) exigidas pelo IBAMA no licenciamento ● Esclarecimentos sobre a atuação das petrolíferas
Maricultura de grande porte	Sem descrição. Não ocorre na área da APAMLN.	● Ampliação da área permitida para maricultura ● Medidas voltadas ao aumento da balneabilidade nas zonas de maricultura
Entidades ambientalistas	Sem descrição.	● Desenvolvimento de projetos e programas de conservação e aporte de dados ● Execução de condicionantes ambientais relacionadas ao Pré-Sal ● Defesa de medidas voltadas à mitigação dos impactos das atividades econômicas sobre a biodiversidade ● Articulação multissetorial para ações de conservação ● Fomento e apoio técnico às discussões sobre o licenciamento ambiental do Pré-Sal
Ensino e Pesquisa	Sem descrição.	● Desenvolvimento de projetos de pesquisa e aporte de dados ● Apoio técnico para gestão da APAMLN (ex. parecer sobre impacto de veículos em praias e cálculo de capacidade de suporte turístico) ● Co-construir entendimentos para internalização da abordagem ecossistêmica na gestão da APAMLN

Fonte: elaborado pela autora.

O conselho gestor da APAMLN foi instituído com 24 cadeiras (24 titulares e 24 suplentes), divididas igualmente entre representantes do poder público e da sociedade civil. Em 2018, por meio da Resolução SMA nº 85, foi designada uma cadeira para comunidades tradicionais (referência ao indicador 2), retirando uma vaga anteriormente destinada ao setor ambientalista. O Quadro 23 apresenta a composição anterior e a atual do conselho. Embora a resolução de criação preveja 24 vagas, a APA adota a estratégia de atribuir a suplência a uma instituição diferente da titular, como demonstrado no Quadro 23, ampliando a diversidade institucional no conselho. Com essa configuração, cada vaga pode ser ocupada por duas instituições e quatro pessoas: titular e suplente da instituição titular, e titular e suplente da

instituição suplente. No biênio 20223-2025, o conselho tem, portanto, 20 organizações/instituições representadas por atores sociais (cerca de 55% do total) e 16 do poder público (45% do total). A diversidade institucional é mantida no nível máximo, com cada instituição ou organização ocupando uma única vaga, sem repetições. Aproximadamente 25% das vagas do conselho são da pesca/comunidade tradicional (considerando o contexto local onde o segmento da pesca [atividade] e das comunidades tradicionais [grupo social] se sobrepõem), 12% para o turismo, 8% para o ensino e pesquisa, e 4% para entidades ambientais. Essa distribuição varia a cada biênio, uma vez que algumas organizações podem ocupar assentos em mais de um segmento do CG. Um exemplo é o caso das organizações ligadas à pesca e às comunidades tradicionais, que, por meio de articulações internas, passaram a ocupar também uma cadeira de suplência no segmento do turismo, representadas pela Associação dos Amigos e Remadores da Canoa Caiçara (AARCCA). Com isso, ampliaram sua presença no conselho, alcançando 29% do total de representantes. Em relação à distribuição de gênero, não há previsão legal de inclusão equilibrada de homens e mulheres, e, atualmente, há 13 cadeiras ocupadas por mulheres (cerca de 32% do total de vagas preenchidas) e 27 por homens.

Além da criação da vaga destinada às comunidades tradicionais em 2018, outra reconfiguração relevante do conselho ocorreu a partir do biênio 2013-2014, quando uma vaga do segmento de turismo e esportes náuticos foi transferida para o segmento de ensino e pesquisa. Segundo registro em ata, a discussão se desenvolveu da seguinte maneira:

Sobre a composição pela sociedade civil, foi debatido a requisição do Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo (CEBIMAR/USP) em participar das reuniões, e que inclusive seu representante, Cláudio, tem comparecido nas reuniões do CG como convidado há muito tempo, praticamente sem ausências.

Ingo sugeriu que seja tirada uma vaga do setor náutico e seja transferida para o setor de ensino. Mara (ASSONA) se opôs, dizendo que é necessário manter as 4 vagas, assim como o setor de pesca tem direito a 4 vagas, uma para cada município.

Ingo ofereceu a vaga dos maricultores para ser disponibilizada para as instituições de ensino e pesquisa, sendo que eles da maricultura entrariam para o conselho junto das vagas do setor pesqueiro.

Carlota (MAPEC) disse que não abre mão da vaga dos maricultores, inclusive porque têm frequentado assiduamente as reuniões, participando das decisões do CG.

[...] Mara falou que pode colocar o CEBIMAR em uma das vagas do setor náutico, sem tirar a nomenclatura da vaga. (Ata VI de 2012)

Sobre a composição do CG do setor da Sociedade Civil, Lucila falou que [...] a proposta é que, considerando que o segmento de turismo e esportes náuticos é o que tem mais vagas além dos pescadores, que é o setor com maior problema de presenças entre a sociedade civil, e que no próximo mandato será construído o Plano de Manejo, propõe-se que uma das vagas do segmento

de turismo e esportes náuticos seja transferida para o segmento de ensino e pesquisa. (Ata VII de 2012)

Ao final da discussão, a proposta foi aprovada por votação, com 10 votos favoráveis e 5 abstenções.

A discussão sobre a criação de uma cadeira destinada às comunidades tradicionais teve início com a publicação da Resolução SMA nº 88, de 2017, que revisou os critérios de representação da sociedade civil nos conselhos gestores, tornando obrigatória a inclusão de vagas para populações tradicionais e outros atores. Na configuração vigente à época, o conselho da APAMLN atendia a todos os critérios, exceto pela ausência de uma cadeira voltada especificamente às populações tradicionais. A esse respeito, houve algumas manifestações:

Roberto Francine (ACIA) disse que a não discussão desta mudança foi prejudicial, não pela inclusão das comunidades, as quais acredita que deveriam ter mais que 1 vaga, porém o setor ambientalista ficou deficiente com apenas 1 vaga. Disse ainda que acredita ser possível retirar uma vaga do poder público para a sociedade civil, devido à falta de clareza da legislação sobre a paridade.

Marcio explicou o histórico de definição das vagas na sociedade civil no início da APAMLN/ARIESS, no qual a distribuição foi consensuada entre os setores, para explicar que, dada a necessidade de inclusão das comunidades tradicionais, foi considerado este histórico de definição- onde o setor ambientalista, no ato de composição de primeiro conselho 2009 e em comum acordo com os demais setores, obteve 1 vaga que ficará disponível entre as 12 a serem compostas pela Sociedade Civil. Desta forma, o setor socioambiental fora contemplado com duas vagas, sendo uma em consenso e a segunda neste formato.

Roberto (ACIA) ressaltou a questão da paridade, onde prejudica-se a participação da sociedade civil, que gostaria de maior participação, deixando na mão do poder público que por vezes não participa ou não é tão influenciado pelas decisões. Ressaltou o momento político não favorável do governo do estado em que a resolução foi publicada. (Ajuda Memória - Eleição Biênio 2018/2020)

Quadro 23 - Composição original e atual do CG da APAMLN.

	Configuração original (Resolução SMA nº 089/2008)	Configuração atual (Resolução SMA nº 85/2018)	Composição no biênio 2023-2025
Poder Público	Fundação Florestal (presidente)	Fundação Florestal (presidente)	Fundação Florestal (presidente)
	CETESB	CETESB (titular) e Coordenadoria de Fiscalização e Biodiversidade (CFB/SMA) (suplente)	CETESB (titular) e CFB/SMA (suplente)
	Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA /SMA)	CBH LN (titular) e CPLA/SMA (suplente)	CPLA (titular) e CBH LN (suplente)

	CBH LN (revezamento com a CPLA)		
	PM Ambiental de SP	PM Ambiental de SP	PM Ambiental de SP
	Instituto de Pesca	Instituto de Pesca (titular) e CATI/SAA (suplente)	Instituto de Pesca (titular) e CATI/SAA (suplente)
	Marinha do Brasil	Marinha do Brasil	Marinha do Brasil
	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)		
	Ministério do Meio Ambiente	ICMBio/MMA (titular) e IBAMA/MMA (suplente)	ICMBio/MMA (titular) e IBAMA/MMA (suplente)
	Secretaria de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP)		
	Prefeitura Municipal de Ubatuba	Prefeitura Municipal de Ubatuba	Prefeitura Municipal de Ubatuba
	Prefeitura Municipal de Caraguatatuba	Prefeitura Municipal de Caraguatatuba	Prefeitura Municipal de Caraguatatuba
	Prefeitura Municipal de São Sebastião	Prefeitura Municipal de São Sebastião	Prefeitura Municipal de São Sebastião
	Prefeitura Municipal de Ilhabela	Prefeitura Municipal de Ilhabela	Prefeitura Municipal de Ilhabela
		Cia Docas de São Sebastião (titular) e Petrobrás (suplente)	Cia Docas de São Sebastião
Atores Sociais	05 representantes do setor pesqueiro sendo: 04 da pesca profissional (uma para cada município) e 01 da maricultura	05 representantes do setor pesqueiro sendo: 04 da pesca profissional (uma para cada município) e 01 da maricultura	Colônia de Pescadores Z14 - São Sebastião
			Colônia de Pescadores Z8 - Caraguatatuba
			Colônia de Pescadores Z6 - Ilhabela
			Colônia de Pescadores Z10 - Ubatuba
			AMESP (titular) e MAPEC (suplente)
	04 representantes do setor de turismo e esportes náuticos	03 representantes do setor de turismo e esportes náuticos	ANUBA (titular) e AUS (suplente)
			APPS (titular) e AARCAA (suplente)
			ASSONA (titular) e Associação de Surf, Cultura e Ambiente de Camburi (ASCAM) (suplente)
	02 representantes de entidades ambientalistas	01 representantes de entidades ambientalistas	Instituto VIVA (titular) e ICC (suplente)
	01 representante de universidades do Estado de São Paulo	02 representantes de instituições de ensino e pesquisa	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) (titular) e Instituto Argonauta para a Conservação Costeira e Marinha (ARGO) (suplente)
			CEBIMAR (titular) e Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo (IOUSP) (suplente)
		01 representantes de comunidade tradicional	Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) (titular) e Associação dos Moradores da Almada (AMA) (suplente)

Fonte: elaborado pela autora.

Sobre a composição do conselho e a distribuição de vagas, há percepções diferentes a depender do segmento (Quadro 24). Entre os representantes do poder público, especialmente aqueles vinculados à Fundação Florestal, prevalece a percepção de que o conselho gestor apresenta a configuração mais representativa possível, dentro dos limites de vagas estabelecidos pelo Estado no Decreto nº 48.149/2003, que regulamenta os conselhos das Áreas de Proteção Ambiental no estado de São Paulo. Percebe-se também que, considerando o decreto de criação da APAMLN, o conselho contempla as principais atividades cujo ordenamento constitui o foco da área de proteção (pesca, turismo e pesquisa). Também foram destacados os esforços para ampliar a representatividade dentro dos limites estabelecidos, por meio de iniciativas como a criação de uma vaga específica para comunidades tradicionais e a adoção de arranjos entre instituições titulares e suplentes. Ainda assim, foram apontados desafios, como a sub-representação de grupos relevantes no território e a preocupação de que ampliar o número de cadeiras nem sempre resulta em maior participação efetiva, podendo incluir membros pouco engajados.

Quadro 24 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a representatividade no conselho gestor da APAMLN.

Segmento	Percepção sobre a Representatividade
Poder Público	-Eu acho que a gente tem a configuração mais representativa que dá pra ter. Talvez desse pra mudar um pouco a quantidade de vagas de cada uma das coisas, mas pensando que no nosso decreto de criação prevê ordenar pesca, turismo e pesquisa, está todo mundo contemplado [...]. E depois teve a resolução que criou a vaga para comunidades tradicionais, [...] a AARCAA ocupava essa vaga, e no biênio seguinte pleiteou a vaga de turismo e esporte náutico, e então liberou pra outra comunidade. Isso mostra também uma apropriação do conselho pelas comunidades em outras vagas, que não são só de comunidades tradicionais, sabe? Vejo que se ampliar muito o conselho, pode começar a ficar muita gente que não está participando de verdade.
	-Podia ter mais gente. O conselho, por exemplo, não conseguia ter representação de comunidade tradicional, como o FCT. Teve muito interesse dos segmentos em entrar no conselho, então propus ter uma instituição titular e uma instituição suplente. Então, teve sempre muito mais do que o número de conselheiros estabelecido.
	-A gente tem todos os setores, que não necessariamente consentem com a APA, mas que estão no conselho. Tanto que costumamos dizer que não é o conselho dos "amiguinhos". Acho que isso também é uma premissa legal para a gente cancelar essa representação do conselho.
	-Acho que o processo democrático foi levado até o limite do que o Estado permite. A gente tem que se formatar dentro de um regramento muito limitado, mas eu acho que, se for comparar a APA com o Grupo Setorial de GERCO ou Comitê de Bacias, a APA é que tem o maior espectro de participação. Ali estão, de fato, pensando no maretório, acho que todos os setores e interesses que existem dentro do mar estão representados. Em termos de poder público, também acho importante, porque tem União, Estado e Municípios.
	-Acho que a representação poderia ser ampliada. Não acho muito positiva essa questão de titular e suplência. Nessa distribuição, Instituto de Pesca como titular e a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) como suplente, a pesquisa é titular e a extensão, suplente. Parece que a pesquisa tem mais importância que a extensão, sendo que ambas as atividades se complementam, são necessárias, importantes. Propusemos para que houvesse um rodízio a cada mandato, mas, por enquanto, permanece dessa forma.

	-Acho que não diminuiria a participação do setor público, mas talvez ampliaria a participação de outros setores da sociedade civil. O setor público tem muitas sobreposições, então é importante que tenha essa presença do setor, até para as instituições envolvidas poderem esclarecer, olha, aqui quem atua é o Instituto de Pesca, aqui não, aqui já é Fiscalização. Não tem tantos espaços em que as pessoas têm acesso a essas informações, então, acho importante.
	-Bastante representativo. Associações, pescadores, colônias, as quatro colônias têm cadeira no conselho gestor. Isso gera uma representatividade muito grande.
	-Eu diria que a representatividade é baixa, porque a representação da pesca é muito baixa em termos de conselho, enquanto as atividades no território são muito altas. Acho que deveria ser mais bem evidenciado a importância da atividade. Por exemplo, em Ubatuba tem mais de 2 mil barcos cadastrados na colônia Z10. E o turismo náutico representa quanto no território? Então, há uma disparidade muito grande.
Pesca e Maricultura de pequeno porte	-Eu não acho que o conselho está bem equilibrado, os pescadores precisam de mais cadeiras. Acho que essa voz ainda é pouca. Eu acho que o lobby do poder público, junto com pesquisa, junto com outros interesses, é muito. Não só no Conselho de Gestor, como no próprio Conselho Nacional, no Conselho do Meio Ambiente, precisa atualizar essas cadeiras, precisa reforçar esse povo, essa representatividade caíra, quilombola, próprio indígena, que tem indígena que pesca, mais o setor artesanal da pesca como um todo. -A gente queria mais cadeiras. Os atores principais desse espaço são os povos e comunidades tradicionais. Temos sempre de fazer arranjos para ocupar esse conselho. Se precisar de uma estratégia de voto, a gente tem que estar em maioria. A gente já não está em maioria. Então, defendemos que a AARCCA poderia se encaixar como turismo, como lazer, como cultura, mas tentaram deslegitimar. Fizemos isso de maneira estratégica, contamos os votos e conseguimos ganhar uma vaga do turismo. -Pela composição do conselho, você vê que tem o cuidado de priorizar a pesca artesanal por ser a atividade primordial. Mas eu acho que falta um pouco mais de clareza nas representações. Por exemplo, a gente entrou com a cadeira da maricultura, eu sinto que a gente acaba ficando muito restrito a só tratar dos interesses da maricultura, e também por estar dividindo uma vaga com outro representante da maricultura. E não é bem assim, a MAPEC veio da pesca, a maricultura veio como um complemento de renda. -Vejo o conselho da APA bem equilibrado, e deve ser exemplo para o Conselho Estadual de Meio Ambiente. As colônias sempre participam, porque as colônias estando lá, ela representa outras associações, e vai fazer o repasse. E aí a APA também faz uma coisa legal, que é criar a suplência. Então consegue colocar mais instituições.
Maricultura	-Qual é o critério para criar cadeira? É a atividade mais importante para o território ou a quantidade de pessoas que praticam essa atividade? Por exemplo, o turismo tem representantes para cobrir todas as cadeiras, né? E a gente acabou ficando com uma, sendo que existem outras associações que representam a maricultura. E a pesca, não dá para colocar no mesmo balaio com a maricultura. Isso, a meu ver, traria mais força na voz. Eu tiraria a cadeira do turismo e cederia não necessariamente para a maricultura, mas para alguma representação que realmente vai cuidar do mar [...]. A gente está falando de ODS, de instituições eficazes, vida na água, fome zero [...]. (M+_1)
Turismo e Esportes Náuticos	-O Conselho está muito preocupado em garantir direitos que não precisam ser garantidos, porque eles já são inerentes ao Conselho, e não é competência dele [...] se você olhar o Conselho de Gestão da APA, ele deveria ter 24 pessoas trabalhando, e no fim tem 48, 60. (Tur_Br) -Hoje em dia o conselho consegue ter uma quantidade maior de pessoas. Então, melhorou um pouco, a gente divide as cadeiras para tentar encaixar todo mundo. Uma coisa que a gestão faz bem é formar as cadeiras com candidatos que tem mais ou menos o mesmo pensamento, ou segue a mesma linha. Mas, acho que deveria ter cadeira reservada para conselhos da cidade, entidades que englobam várias outras entidades que estão no município, porque o impacto, dependendo da mudança dentro do mapa marinho, atinge as pousadas etc. Tem de integrar o município todo. (Tur_Br)
Organizações ambientalistas	-A representatividade acho que fica muito em torno mesmo das pautas em si, nem tanto uma representatividade civil, cívica. Acho que falta ambientalistas, e a própria ciência. (Amb_Br) -A composição do conselho é uma das coisas que mais me incomoda dentro de uma área de proteção ambiental, tem muito pouco representante de fato do meio ambiente. (Amb_Br)

	-Houve uma vontade geral que entrasse uma cadeira de representantes de comunidades tradicionais. Só que dentro de um conselho não ficou muito justo essa mudança, né, porque acabou que os ambientalistas saíram. O mais justo era pegar alguma cadeira do Turismo e Esportes Náuticos. Por isso também a gente entrou na cadeira de Ensino e Pesquisa. (Amb_Br)
Ensino e Pesquisa	-Então eu diria que hoje as vagas da sociedade civil não acomodam os interesses da sociedade civil. Incluem usuários. Dentre esses usuários, aqueles que têm um uso mais econômico, né? Então o setor náutico, pesca, as próprias comunidades e a pesquisa. Está faltando espaço para participação. [...], Mas assim, temos sempre uma dificuldade muito grande de participar, por isso que a gente faz essa dobradinha CEBIMAR e IOUSP [...]. Talvez, ter mais representação da academia no conselho poderia fazer com que estivéssemos mais presentes. (EeP_Br)
	-Falta a participação da sociedade civil, organizada e desorganizada também. Não existe um mecanismo de captar pessoas, uma estratégia de engajamento. As colônias, aqui no litoral norte, eu vejo inserção limitada dentro das comunidades de pescadores. Eu acho que as associações de bairro dos pescadores tendem a ser mais representativas e elas não sabem muito do conselho gestor. (EeP_Br)
Porto e Petróleo e Gás	-Eu acho que não termos cadeira no conselho é o modelo ideal. De fato, nós somos atores que geramos uma influência no território e devemos participar. Mas não caberia a gente às decisões, acho que as decisões têm que ser pelos atores que de fato vivem e têm uma relação direta de dependência ou não, que de fato residem. Porque, de certa forma, as empresas estão ali por um tempo determinado, com uma atividade específica, e é diferente das pessoas que residem lá, que dependem de suas atividades, de sua existência, da manutenção e da preservação do ambiente. (PeG_Br)

Fonte: elaborado pela autora.

As percepções dos representantes da pesca, maricultura e comunidades tradicionais revelam avaliações ambivalentes sobre a representatividade no conselho gestor. De um lado, há reconhecimento dos esforços institucionais para ampliar a inclusão e contribuir para assegurar a presença das colônias de pescadores. Por outro lado, foram apontadas lacunas importantes: a percepção de desequilíbrio na composição do conselho, com sub-representação da pesca artesanal frente ao peso do poder público e da pesquisa; e a necessidade de ampliar a presença das comunidades tradicionais, que muitas vezes precisam recorrer a estratégias, como ocupar vagas no segmento do turismo, para ter mais representação no conselho e garantir maioria em situações de votação. Também há uma crítica à segmentação das representações da pesca e maricultura, que acaba restringindo a atuação da MAPEC à assuntos da maricultura, mesmo sua origem estando mais ligada à pesca artesanal. Em síntese, apesar dos avanços, os entrevistados destacam a necessidade de fortalecer a representatividade dos grupos caiçaras, quilombolas, indígenas e do setor da pesca artesanal como um todo.

Em relação à percepção de representantes do turismo há também opiniões divergentes. A ampliação do número de cadeiras no conselho é vista de forma ambivalente: por um lado, como uma ação positiva para acomodar os diversos interesses envolvidos; por outro, como uma medida que busca garantir a participação pelo aumento no número de representantes, sendo que a própria existência do conselho já é, por si só, a garantia de participação. Também foi sugerido a inclusão de representantes de conselhos municipais e entidades com atuação territorial mais ampla para garantir maior integração dos municípios, uma vez que determinadas medidas de

ordenamento do espaço marinho impactam também atores do turismo que não usam diretamente o mar, mas dependem dele, como as pousadas. A fala do representante da maricultura a nível estadual também expressa certa insatisfação com a atual composição do conselho. Em sua visão, há uma representação insuficiente da maricultura; além disso, o agrupamento das cadeiras de pesca e maricultura em um mesmo segmento enfraquece a visibilidade da maricultura no colegiado. Soma-se a isso a percepção de que seria necessário ampliar a participação de instituições com foco específico na conservação marinha.

Na percepção do representante da atividade petroleira, é coerente que o setor não possua uma cadeira no conselho, partindo do entendimento de que as decisões devem ser tomadas por atores que vivem e dependem diretamente do território. Ainda assim, reconhece-se a importância da participação da atividade no conselho, dado o impacto direto da atividade sobre a área. Relacionada a isso, foi comentado por um dos representantes da Fundação Florestal, que a saída da Petrobrás foi opção da própria empresa por entender que há conflito de interesses, considerando que o conselho decide sobre tópicos ligados ao licenciamento ambiental e às condicionantes às quais está submetida. A empresa teve uma cadeira como instituição suplente da Cia Docas apenas no biênio 2018-2020. Apesar disso, há a participação ativa da empresa, mantendo-se informada e contribuindo pontualmente, sem exercer poder de voto. O representante comentou também sobre a presença da Cia Docas no conselho:

A gente não participa diretamente do processo de licenciamento da DOCAS, então talvez por isso haja menos conflito de interesse. Apesar de o Araçá ter várias questões com o Porto, o canal de São Sebastião ali está fora da APA. [...] Então, fazem parte do Conselho, mas é algo mais por formalidade. [...] Com a Petrobrás, existem condicionantes e processos de licenciamento, e toda semana estamos nos reunindo com eles para tratar disso. Então, acho que a saída deles do Conselho foi mais por uma questão de conflito de interesse mesmo. Inicialmente, eu pensei: “faz sentido a Petrobras estar no Conselho, nem que seja só para ouvir as críticas”. [...] no fim, é a melhor dinâmica que se estabeleceu, eles escutam, mas não votam. (PP_Br)

As percepções dos representantes da área ambiental, da educação e da pesquisa apontam críticas à atual composição do conselho, especialmente no que se refere à representatividade da sociedade civil e das pautas ambientais. Foi comentado que a representação está pautada por uma perspectiva econômica do uso do mar, não acomodando de fato a extensão de interesses dentro da sociedade civil. Sobre isso, foi indicado a ausência de associações de bairro de pescadores, muitas vezes mais representativas do que as colônias, e da sociedade civil desorganizada, resultando que haja muitas comunidades ainda alheias à existência e atuação da APAMLN. Além disso, apesar da criação de uma vaga para comunidades tradicionais ser

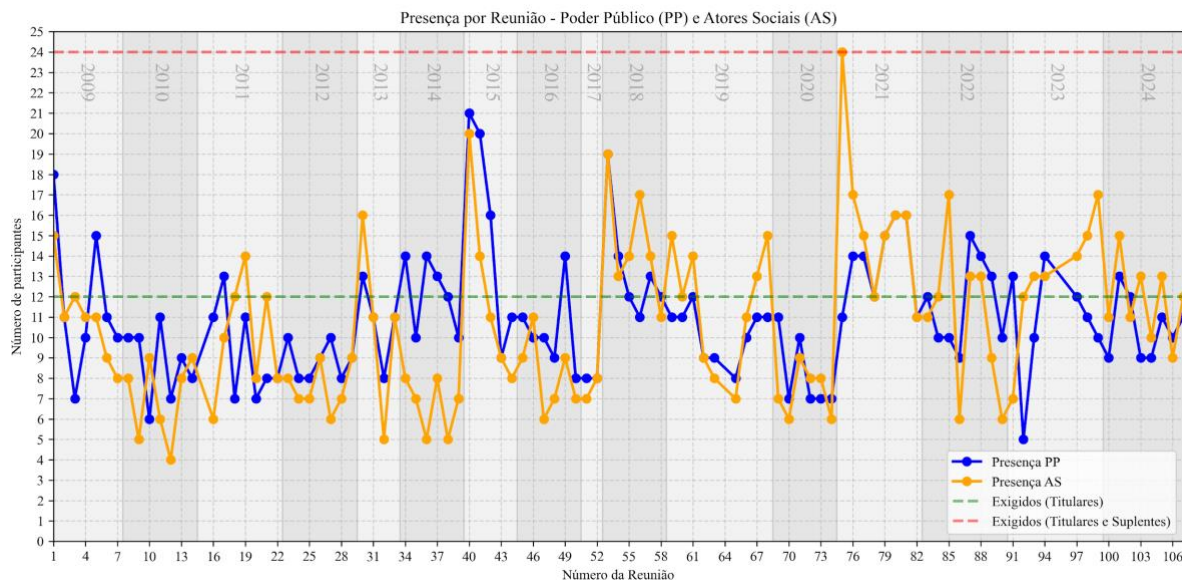
reconhecida como legítima, houve ressalvas quanto à forma como foi conduzida, sobretudo em relação a perda de vagas destinadas a ambientalistas. Também houve a defesa da ampliação da presença da academia no conselho, como forma de lidar com a dificuldade de manter a consistência da participação nas reuniões.

Como parte da análise sobre representatividade, foi realizada uma série de análises voltadas à consistência participativa, com o objetivo de compreender como o comparecimento nas reuniões do conselho se comportou ao longo do tempo. Foram analisadas 103 listas de presença, das 107 reuniões ordinárias realizadas entre 2009 e 2024. As quatro reuniões restantes não contavam com registro de presença. No primeiro gráfico (Gráfico 3), que apresenta a consistência de participação do poder público em comparação com outros segmentos, as linhas de referência foram estabelecidas com base no número de representantes titulares e suplentes. Nos demais gráficos, a linha de referência corresponde ao total de instituições titulares e suplentes. Essa distinção ocorreu porque os dados disponíveis sobre instituições suplentes por biênio eram referentes apenas à atores sociais. Optou-se por focar nas instituições, em vez dos indivíduos representantes, considerando a ênfase recorrente nas entrevistas sobre a importância desses arranjos institucionais como estratégia para ampliar a representatividade de organizações e entidades com atuação territorial. Além disso, foram considerados apenas os conselheiros oficialmente designados, desconsiderando convidados e demais participantes eventuais das reuniões.

No Gráfico 3, verifica-se uma maior consistência de participação no poder público, tendo 70% ou mais de presença em cerca de 95% das reuniões do conselho gestor. Em relação à atores sociais, observou-se 70% ou mais de presença em 75% das reuniões do CG. O gráfico revela também que o limite de titulares e suplentes praticamente nunca é alcançado: apenas uma reunião atinge essa marca e poucas (=9) superam o patamar de 70 % desse total. Observa-se grande oscilação ao longo da série (2009-2024), com picos esporádicos em 2015, 2018 e, sobretudo, no início de 2021. Entre 2021 e 2024 há uma melhora, com poucas ocasiões em que o limite mínimo de 70% de titulares não foi superado.

Gráfico 3 - Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do poder público e atores sociais no CG. A linha azul representa o poder público, enquanto a linha laranja corresponde à atores sociais. A linha verde indica a presença dos titulares, e a linha verde pontilhada marca o limite de 70% de presença dos titulares. A

linha vermelha representa a presença conjunta de titulares e suplentes, e a linha vermelha pontilhada indica o limite de 70% desse total.



Fonte: elaborada pela autora.

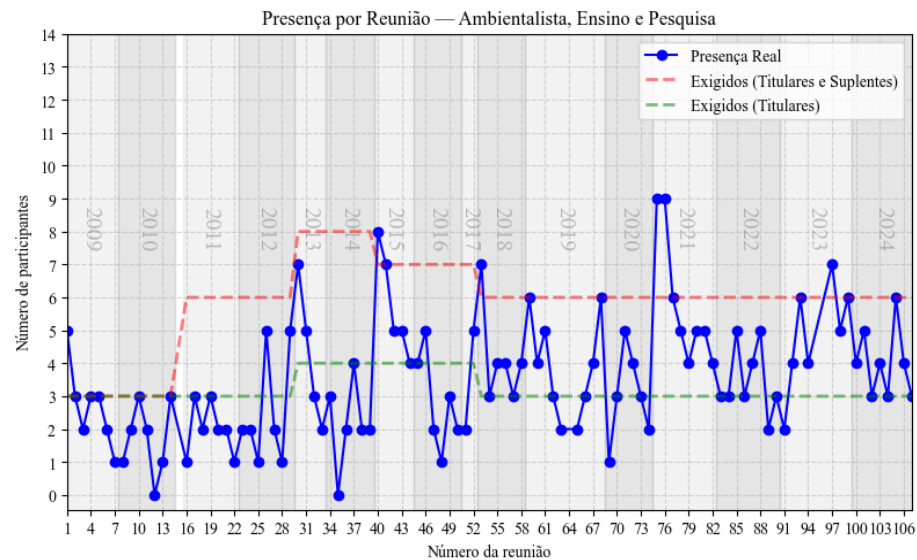
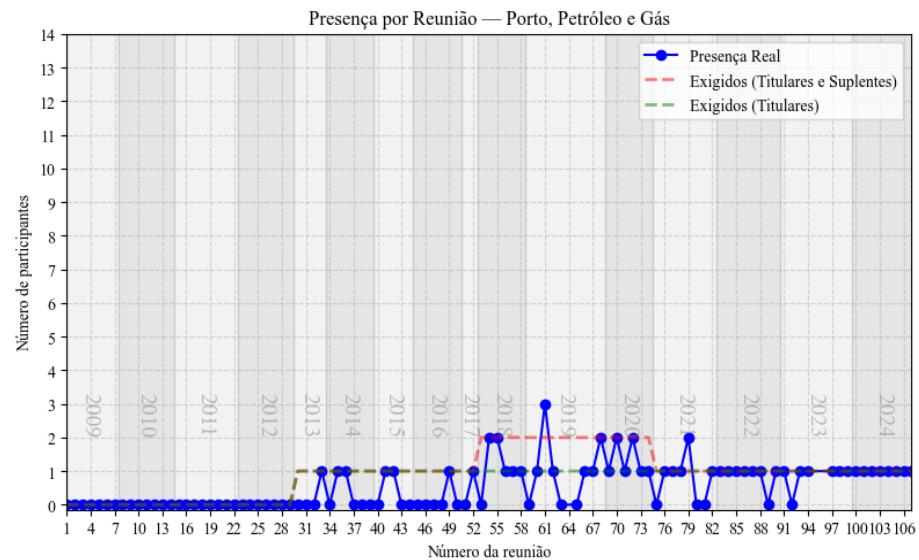
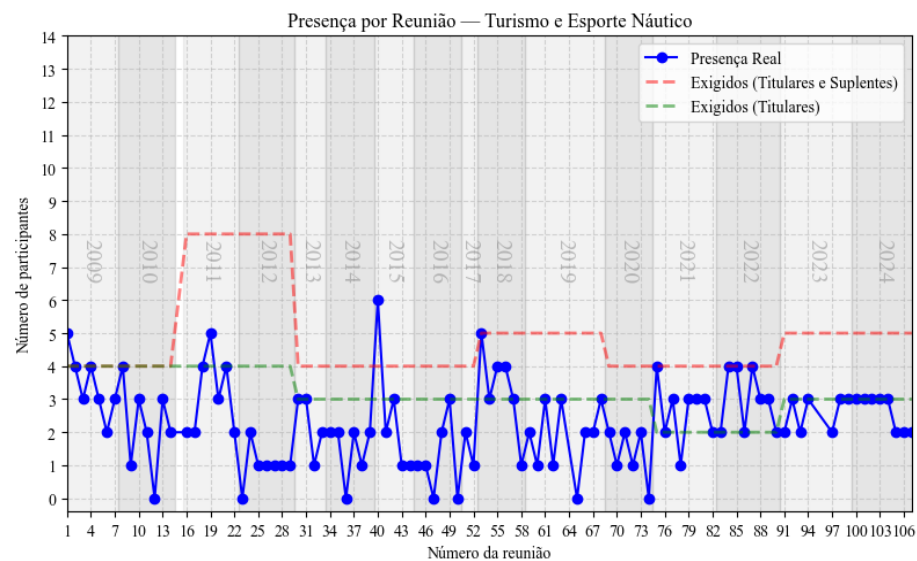
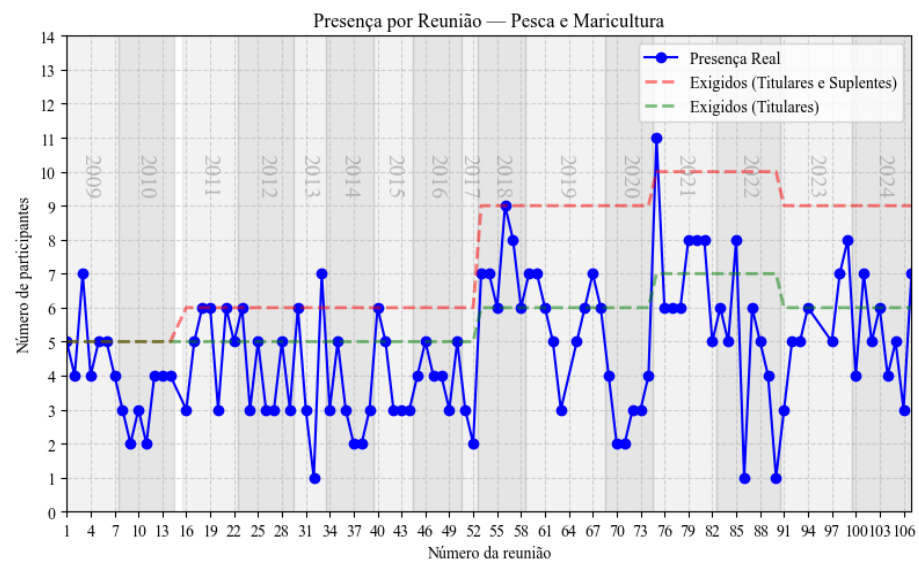
Em relação à presença de cada segmento, os gráficos a seguir (Gráficos 4, 5, 6 e 7) apresentam a evolução da participação ao longo das reuniões (eixo X), evidenciando também a variação entre o atendimento ao número de representantes titulares e o alcance do quantitativo que inclui titulares e instituições suplentes.

Gráfico 4 - (superior à esquerda). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes da pesca, maricultura e comunidades tradicionais. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes.

Gráfico 5 - superior à direita). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do turismo e esportes náuticos. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes.

Gráfico 6 - (inferior à esquerda). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes dos segmentos do porto e petróleo e gás. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplente

Gráfico 7 - (inferior à direita). Presença por reunião (2009 a 2024) dos representantes do segmento ambientalista, ensino e pesquisa. A linha verde indica a presença de instituições titulares, e a linha vermelha representa a presença conjunta de instituições titulares e suplentes



Fonte: elaborado pela autora.

Os segmentos apresentaram dinâmicas bastante distintas ao longo das reuniões analisadas. Pesca e maricultura (Gráfico 4) registraram uma das participações mais elevadas, com presença igual ou superior a 70% do total de seus representantes titulares em 85% dos encontros e superando o número de titulares em 33% das reuniões. O segmento de turismo e esportes náuticos (Gráfico 5) apresentou participação um pouco mais baixa, atingindo o patamar de 70% dos representantes titulares em 68% das reuniões e ultrapassando o número de titulares em apenas 22% delas. Entre as entidades ambientalistas e de ensino e pesquisa (Gráfico 7), observou-se um desempenho com presença igual ou superior a 70% em 83% dos encontros e participação acima do total de titulares em 57%. Já o segmento formado pelo porto e pelo segmento de petróleo e gás (Gráfico 6) apresentou participação mais limitada, com representação em 60% das reuniões nas quais suas cadeiras estavam formalmente estabelecidas, embora a presença tenha se tornado mais consistente nos períodos mais recentes. Agora, ao observar a presença média de cada segmento (Quadro 25), conforme proposto pelo SIS-MAPP, verifica-se que dois segmentos (PeM e Amb/EeP) apresentam maior frequência que os demais. As porcentagens superiores a 100% indicam que em alguns anos houve reuniões em que o número de participantes excedeu o número de vagas de titulares.

Quadro 25 - Presença média de cada segmento no conselho gestor da APAMLN por ano. A cor cinza marca as presenças médias acima de 70%.

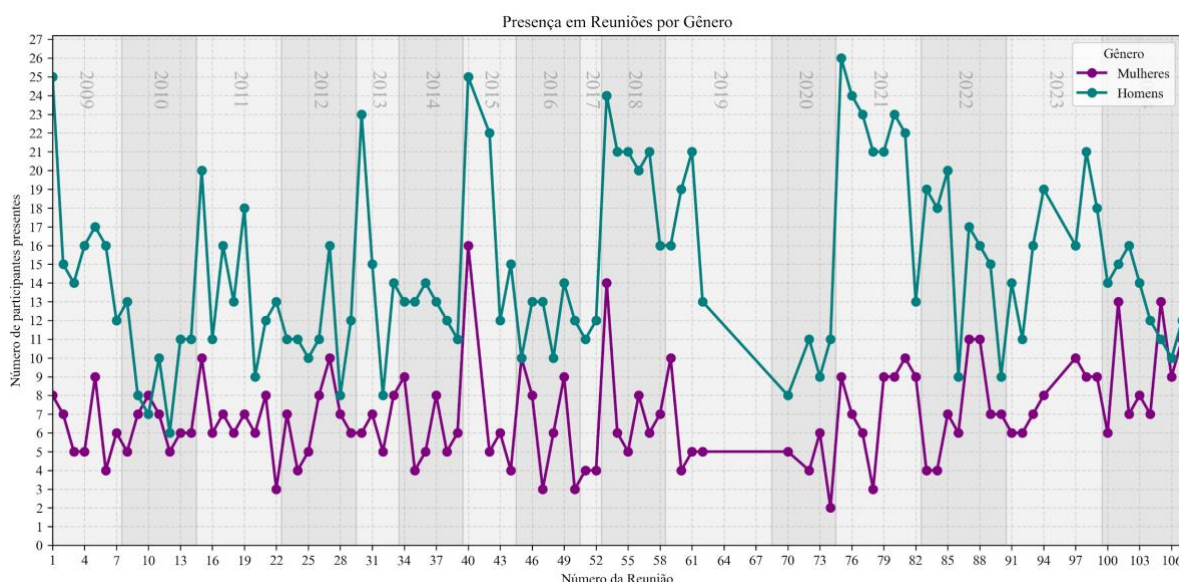
Presença Média no CG APAMLN por Segmento				
Segmento /Ano	Pesca e Maricultura	Turismo e Esporte Náutico	Porto, Petróleo e Gás	Ambientalistas, Ensino e Pesquisa
2009	97,14%	85,71%	Sem vagas	90,48%
2010	62,86%	53,57%	Sem vagas	57,14%
2011	97,14%	78,57%	Sem vagas	66,67%
2012	80,00%	25,00%	Sem vagas	85,71%
2013	85,00%	75,00%	25,00%	106,25%
2014	60,00%	50,00%	33,33%	54,17%
2015	80,00%	86,67%	40,00%	145,00%
2016	83,33%	38,89%	16,67%	70,83%
2017	50,00%	50,00%	50,00%	87,50%
2018	119,44%	111,11%	116,67%	138,89%
2019	96,30%	62,96%	100,00%	129,63%
2020	50,00%	44,44%	133,33%	100,00%
2021	103,57%	131,25%	75,00%	195,83%
2022	64,29%	150,00%	87,50%	116,67%
2023	92,86%	85,71%	85,71%	161,90%
2024	85,42%	87,50%	100,00%	133,33%

Fonte: elaborada pela autora.

As atas dos cinco primeiros anos do CG registram diversas discussões sobre a baixa participação dos segmentos de forma geral. Na 29ª reunião ordinária, realizada em 2012 (Reunião VII), há o registro de um momento em que foram apresentadas as justificativas para as ausências nas reuniões. Algumas das justificativas que apareceram, foram: (i) outros compromissos institucionais; (ii) déficit de equipe e sobrecarga de trabalho; (iii) transições administrativas, que provocaram vacância temporária da cadeira até a nomeação de novos representantes; (iv) limitações logísticas e orçamentárias; (v) falhas de comunicação entre titulares e suplentes ou ausência de recebimento de convite; e (vi) percepção de baixa pertinência temática (avaliação de que as pautas de determinada reunião não coincidia com as atribuições da instituição).

A última análise feita foi a comparação entre a participação de homens e mulheres ao longo da história do conselho. O Gráfico 8 mostra um desequilíbrio persistente a favor dos homens em todas as reuniões analisadas, com exceção de duas, uma ocorrida em 2010 e outra em 2024. Na maior parte da série, o contingente masculino oscila entre 10 e 20 participantes, chegando a picos de 24-26 em encontros de 2015, 2018 e 2021, enquanto o feminino raramente ultrapassa a faixa de 10 participantes. A razão de homens e mulheres (H:M) permanece de forma recorrente próxima de 2:1 e por vezes chega a 3:1, como em alguns exemplos em 2009 (25 homens × 8 mulheres), 2015 (22 homens × 5 mulheres), 2018 (21 homens × 5 mulheres), 2019 (20 homens × 5 mulheres) e 2021 (26 homens × 9 mulheres). A partir de 2022, se observa um leve aumento no número de mulheres.

Gráfico 8 - Presença por reunião (2009 a 2024) e por gênero. A linha verde indica a presença de homens e a linha roxa indica a presença de mulheres.



Fonte: elaborada pela autora.

6.2.1.2 Planejamento

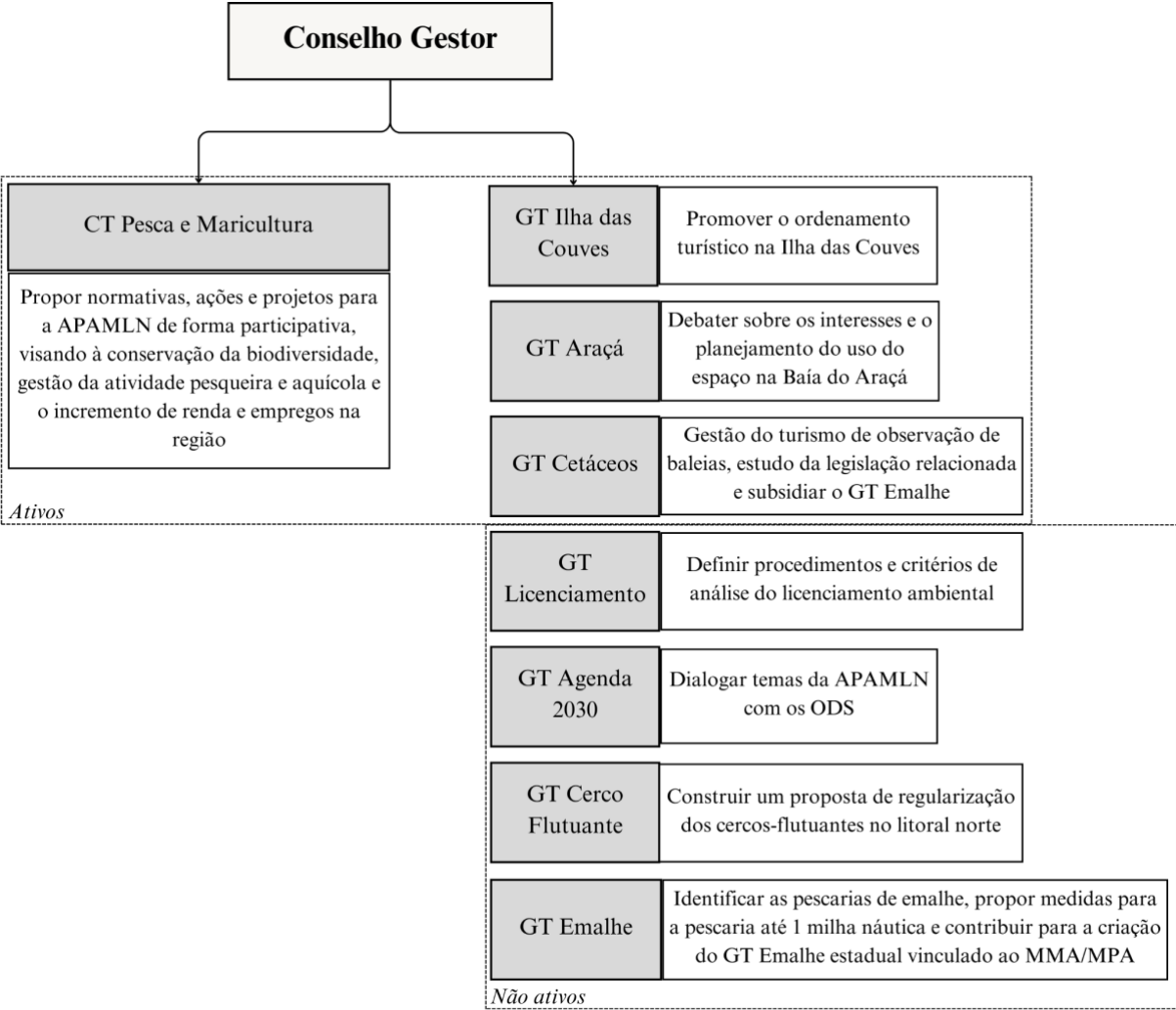
Os objetivos do conselho gestor da APAMLN estão regulados pelo Decreto Estadual nº 48.149/2003. O decreto faz referência ao capítulo V do Decreto Federal n.º 4.340/2002 (regulamenta alguns artigos do SNUC), que dispõe, entre outras coisas, sobre conselhos em unidades de conservação. Como objetivo central, o decreto estadual estabelece “promover o gerenciamento participativo e integrado da área, bem como implementar as políticas e diretrizes nacionais, estaduais e municipais de proteção do meio ambiente e do SNUC.” O decreto incorpora parte relevante das atribuições previstas no âmbito federal: elaboração do regimento interno; acompanhamento participativo da elaboração e revisão do plano de manejo; integração com outras unidades e seu entorno; manifestação sobre obras ou atividades potencialmente impactantes. Ainda insere outras competências não explicitadas no decreto federal: a promoção da articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e setor privado; o acompanhamento da aplicação de recursos provenientes de compensação ambiental; e a deliberação sobre propostas das Câmaras Técnicas. Também exclui algumas atribuições como avaliar o orçamento da unidade e propor diretrizes para integração com populações do entorno.

Para além das competências previstas nos decretos federal e estadual, o Regimento Interno do Conselho Gestor da APAMLN amplia os objetivos de atuação do colegiado, inserindo o compromisso com o aprimoramento do ordenamento jurídico vigente. Adiciona ainda: avaliar documentos e deliberar sobre as propostas encaminhadas por seus Grupos de Trabalho, Câmaras Temáticas e Plenário; propor e acompanhar os desenvolvimentos de Planos de Ação a partir dos indicadores estabelecidos no Plano de Manejo articulados com órgãos públicos, organizações não governamentais, instituições de pesquisa, universidades e iniciativa privada. Como princípios do conselho, estabelece o dever de zelar pelo cumprimento do ordenamento jurídico e de estimular práticas ambientalmente responsáveis.

O decreto estadual e o regimento interno definem ainda a estrutura de governança do Conselho Gestor, composta de: (i) plenário, todos os membros com direito a voz e voto; (ii) presidência, exercida por um representante da Secretaria de Meio Ambiente; (iii) secretaria executiva, responsável por organizar e promover o funcionamento do colegiado, encaminhar e dar publicidade às deliberações e propostas; (iv) câmaras temáticas (CTs), espaço permanente de discussão de temas de importância regional; e (v) grupos de trabalho (GTs), espaço temporário para assuntos emergenciais e/ou pontuais. A Figura 18 apresenta a estrutura atual do Conselho Gestor, evidenciando o uso de diferentes estratégias de participação, cada uma

voltada a objetivos específicos. A adoção destes espaços é percebida como positiva em muitas das falas dos entrevistados, conforme já indicado na seção 2.

Figura 17 - Diagrama da estrutura de governança do conselho gestor da APAMLN em 2024, contendo CT, GTs, e seus respectivos objetivos



Fonte: elaborada pela autora.

Em relação à conformidade do processo participativo, o Quadro 26 apresenta as diretrizes previstas no instrumento legal que rege seu funcionamento e descrição de como o conselho tem operado na prática. Destaca-se a não conformidade em 2017, ano em que o CG realizou apenas duas reuniões. Segundo relatos de entrevistados, o conselho teria sido desativado por decisão do então Secretário de Meio Ambiente, Ricardo Salles, sem transparência, para barrar o plano de manejo, que não atendia aos interesses da aquicultura de

larga escala. Em julho de 2017, o jornal Estadão publicou uma reportagem⁴ sobre a nomeação do novo gestor da APAMLN, um engenheiro ligado à piscicultura. A escolha foi recebida com ressalvas por ambientalistas, que o viam como representante do *lobby* do setor na região. No mesmo período, Salles suspendeu formalmente o processo de elaboração do plano de manejo, após criticar seu conteúdo e receber em seu gabinete uma comitiva de representantes do setor. Essas informações não puderam ser confirmadas por outras fontes.

Quadro 26 - Comparação entre as diretrizes legais para funcionamento do CG e o funcionamento real.

Regramento Legal	Funcionamento do CG
"O Conselho Gestor deverá reunir-se ordinariamente em Plenário no mínimo bimestralmente (6 vezes por ano), e extraordinariamente quando convocado pelo Presidente. No caso de descumprimento do caput, fica definido que 1/3 (um terço) dos conselheiros poderão determinar à Secretaria Executiva a convocação de reunião plenária." (Regimento Interno)	Entre 2009 e 2024, a média foi de sete reuniões por ano. Apenas em 2017 o regimento interno deixou de ser cumprido, com a realização de apenas duas reuniões.
Sobre a composição, ver Quadro "Composição original e atual do CG da APAMLN" no critério "representatividade"	Composição atual responde ao definido legalmente. As atas registram apenas uma divergência entre a Associação de Empresas Náuticas de Ubatuba (ANUBA) e a Associação dos Amigos e Remadores da Canoa Caiçara (AARCCA) sobre a legitimidade da AARCCA em ocupar a cadeira do setor de turismo.
"A eleição dos representantes da sociedade civil e a indicação dos representantes governamentais serão realizadas a cada 02 (dois) anos, podendo ser reeleitos e indicados novamente." (Regimento Interno) "A eleição das entidades cadastradas que representarão a sociedade civil no Conselho Consultivo será realizada em reunião convocada especialmente para esse fim pelos órgãos e entidades vinculadas da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, [...] por meio de publicação no Diário Oficial do Estado e por outras formas de divulgação [...]. Os órgãos [...] publicarão edital convocando as entidades da sociedade civil interessadas em integrar o Conselho Consultivo a efetuar o seu cadastramento no prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação [...]." (Resolução SMA nº 88/2017) "As entidades interessadas em indicar representante para o Conselho deverão [...] apresentar os seguintes documentos: 1 - Cópia do estatuto da entidade [...]; 2 - Cópia da ata de constituição da diretoria atual; 3 - Comprovação de localização da sede ou representação na região [...]. Caso população tradicional [...] não esteja formalmente organizada por meio de associações civis, fica dispensada a apresentação dos documentos [...], cabendo ao gestor [...] adotar as medidas cabíveis para sua efetiva representação." (Portaria FF nº 215/2025, dispõe sobre a distribuição das vagas dos representantes da sociedade civil e o detalhamento dos procedimentos da eleição no CG da APAMLN)	O edital de chamamento é divulgado por e-mail e pelo perfil oficial da APA no Instagram, e informa o prazo de 30 dias e os documentos necessários para o cadastramento das entidades interessadas. De acordo com o registrado nas atas, a eleição dos conselheiros da sociedade civil respeita o ciclo de dois anos e segue um rito padronizado: (1) a equipe gestora abre a reunião apresentando a APA, os procedimentos da eleição, e o papel do conselho; (2) as entidades habilitadas se apresentam, e busca-se consenso para preencher as vagas; (3) se não houver acordo, parte-se para voto aberto; (4) confirmado a escolha, titular e suplente são formalizados em publicação no Diário Oficial. Não foi obtido acesso à ata da eleição referente ao biênio 2011-2012.

⁴“Engenheiro ligado à piscicultura assume gestão da APA Marinha do Litoral Norte em meio a demissões na Fundação Floresta.” Por Hertón Escobar. 12/05/2017.

"As convocações para as reuniões do Conselho Gestor serão feitas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, no caso de reuniões ordinárias, e 5 (cinco) dias úteis para as reuniões extraordinárias. A convocação para a reunião indicará expressamente a data, hora de início e término, e local em que será realizada a reunião e a pauta do dia. A divulgação da convocatória será feita mediante encaminhamento de convite aos membros do Conselho Gestor preferencialmente por meio eletrônico [...]" (Regimento Interno)	As convocações para as reuniões do CG são feitas por e-mail, contendo informações sobre data, horário, link de acesso à sala virtual e pautas, respeitando o prazo estabelecido no regimento.

Fonte: elaborada pela autora.

Sobre a facilitação do conselho, não há equipe facilitadora externa, como previsto no decreto; a presidência do conselho é tradicionalmente exercida pelo gestor da APAMLN, representante da SMA. Também não foram identificadas capacitações formais da equipe gestora para condução de processos participativos, embora os gestores entrevistados relatem buscar, por iniciativa própria, conhecimentos em metodologias participativas e comunicação não violenta. Quanto à mediação externa, há percepções diversas: pode favorecer a imparcialidade no tratamento dos atores, mas também gerar demandas adicionais ao Estado e à equipe gestora, responsáveis por sua contratação e contextualização. Foi ainda sugerida a presença de um mediador externo ao poder público como estratégia para fortalecer a autonomia do conselho.

No que diz respeito à previsão de recursos para viabilizar a participação, a realidade é de ausência de apoio financeiro. O Regimento Interno estabelece que “as funções dos membros do conselho gestor não serão remuneradas, sendo consideradas de relevante interesse público”. Embora o Decreto nº 57.478/2011 preveja o ressarcimento de despesas para representantes da sociedade civil em órgãos colegiados estaduais, como o CONSEMA, essa previsão não se aplica a instâncias regionalizadas, como o conselho da APAMLN. Quanto à disponibilização de equipe, a área conta com seis integrantes: 1 gestora, 1 especialista ambiental, 1 técnica em recursos ambientais, 2 monitores ambientais e 1 estagiário. Sobre esse aspecto, algumas entrevistas trouxeram manifestações apontando que o número de pessoas é insuficiente diante da extensão do território a ser gerido, o que gera diversas limitações para a atuação da equipe.

Para fazer qualquer processo participativo demanda tempo, energia e gente. [...] Demanda parar, ouvir, conversar, fazer a ata e encaminhamento. Então é uma dedicação que demanda uma equipe pra isso. A gente não tem uma equipe pra fazer processo participativo de verdade num território do tamanho que é a APA. Falta recurso, falta tempo, falta gente, falta dinheiro. [...] São quatro pessoas para 316 mil hectares. (PP_Br)

Do meu ponto de vista, acho que ainda falta muito para a APA e o conselho contribuir 100% [com o alcance dos objetivos da APA]. [...] Porque a APA não tem força para esse litoral inteiro, de Ubatuba a Ilhabela, a equipe é muito pequena. (PP_Br)

Sobre a percepção quanto às reuniões (Quadro 27), os representantes do poder público destacam que a agenda do conselho é ajustada a cada biênio: buscam cerca de dez reuniões anuais, evitando a alta temporada turística (dezembro e janeiro) e convocando encontros extraordinários só quando há demanda. Para eles, o formato online reduziu custos de deslocamento num território extenso, permitiu maior organização dos debates e inclusão de participantes isolados (ex.: mulheres que não podem sair da comunidade ou pescadores conectados enquanto estão no barco). Reconhecem, porém, limitações de conexão em áreas remotas e avaliam que o modelo digital “ainda está sendo aperfeiçoado”. Quanto à frequência, as opiniões divergem: para alguns, é adequada às demandas do conselho; para outros, excessiva, resultando em reuniões com pautas por vezes irrelevantes.

Entre os atores sociais, as percepções sobre as reuniões são mais heterogêneas. Representantes da pesca e maricultura valorizam a flexibilidade do modelo online, mas apontam que o horário fixo das sessões (quinta-feira à tarde) às vezes é incompatível com outras atividades e destacam dificuldades de conexão de alguns comunitários, além da perda do contato mais próximo entre conselheiros. No setor de turismo, os entrevistados percebem ganhos claros, como economia de tempo e redução de custos com deslocamento, considerando a grande extensão entre as cidades incluídas na APA. No segmento ambientalista, houve o relato de que o ambiente virtual proporciona maior segurança para se posicionar, dificultando situações de conflito, inclusive físicos, que já ocorreram no passado. Por fim, um representante do setor de ensino e pesquisa destacou que o horário das reuniões online exclui organizações que não conseguem dispor de quatro horas contínuas no meio da tarde para participar.

Quadro 27 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre as reuniões do conselho gestor.

Segmento	Percepção sobre as reuniões do conselho gestor
Poder Público	-A gente tenta fazer pelo menos dez reuniões por ano. [...] quando renova o biênio, normalmente a gente faz o combinado de qual vai ser o dia da reunião, qual que vai ser a frequência, se está tudo bem para todos. Não fazemos nos meses de alta temporada turística, porque os conselheiros estão focados em outras coisas. Isso varia de acordo com a demanda também, [...] se tem mais assunto a gente faz reuniões extraordinárias, se tem menos a gente não faz. Eu acho a frequência satisfatória, porque fora o conselho, tem as reuniões das câmaras técnicas, grupos de trabalho... e também os conselheiros têm outras demandas, então não adianta aumentar a frequência e não ter participação. As reuniões online abriram possibilidades bem legais, apesar de no começo ter muita resistência, [...] possibilitou que pessoas que não eram do território pudessem participar, comunitários que moram mais isolados, por mais que tenham dificuldade, às vezes, o online possibilita, por exemplo, que uma mulher que não consegue sair da sua comunidade consiga participar de uma reunião. Um componente interessante também sobre a reunião online, é que o pescador também não precisa parar de pescar para estar na reunião, eu não sei o quanto que ele consegue participar efetivamente, mas já teve várias situações do pescador estar no barco e mostrar, por exemplo, a malha de pesca. O online também permite maior organização, é mais difícil uma pessoa cortar a fala da outra, é mais fácil para conter quando o conselheiro se exalta [...]. (PP_Br)
	-[...] para o conselho gestor da APA, que é uma região alongada, são vários municípios e é uma distância muito longa entre elas, entre as sedes, o melhor formato é o online. [...] a gente trabalhou com o pessoal, logo no início da pandemia, como usar a ferramenta online, foi difícil a capacitação, mas agora temos uma situação diferente, os conselheiros não vão mais em reuniões presenciais. (PP_Br)
	-Eu acho excessivo a frequência das reuniões gerais. A APA tem o procedimento de ficar repetindo informações e atualizando os conselheiros toda reunião. As reuniões das comissões e câmaras técnicas são menos frequentes. Eu acho que é melhor que as reuniões nas comissões sobre assuntos específicos sejam mais frequentes, e depois você promove a cada três meses uma reunião mais robusta, com pauta e com assuntos que interessam mais. Tem que ter o cuidado de pautar, de fato, um grande assunto. Apesar disso, não acho que o ritmo excessivo de reuniões atrapalha o engajamento dos conselheiros, pois já virou rotina. (PP_Br)
	-A adoção das reuniões online teve perdas e ganhos. Possibilitou talvez que alguns representantes, sobretudo nas áreas mais isoladas, nas comunidades tradicionais, marítimas, isoladas, pudessem participar. Mas, também, nesses locais que não tem, às vezes, a estabilidade oficial da internet. É ainda um modelo que está sendo aperfeiçoado. (PP_Br)
	-Por mais que, logicamente, sempre tenham assuntos para serem discutidos, eu acho que, se tivesse uma frequência maior, acabaria ficando um pouco desgastante. E menos também seria pouco. Uma vez por mês é bem razoável. Dá para a pessoa se organizar, participar, sem também sobrecarregar muito o time. Talvez a reunião presencial proporcionasse um pouco mais de conversas entre os conselheiros. Mas acho que se mudasse hoje do online para o presencial, as pessoas não iriam mais. Se a pessoa não vai online, que é mais fácil de se organizar, imagina ter que se deslocar às vezes para outra cidade, é complicado. (PP_Br)
	-Eu percebo que o pessoal do conselho se adaptou bem às reuniões online. As pessoas que nem fazem parte do conselho gestor estão no link, estão entrando. Fica muito longe para se deslocar pelo território. A gente tem que sair de São Sebastião para ir para Ubatuba fazer uma reunião presencial, sendo que conseguimos resolver isso pelo celular... Então, o online está dando certo, está sendo bem participativo. (PP_Br)
Pesca e Maricultura de pequeno porte	-A Fundação Florestal que controla o conselho, ela decidiu que as reuniões ocorrem quinta-feira das duas às quatro. E eu sou professor de escola, trabalho à tarde. Então, assim, eu tenho o meu trabalho também, meu modo de vida. Trabalho também com o mexilhão, faço as minhas encomendas, participo da associação. Então quinta-feira à tarde eu não consigo fazer reunião. E não teve nenhuma tentativa de talvez um horário alternativo. Tentar construir isso com os conselheiros, uma enquete, alguma votação, algum revezamento de datas, porque aí ficou restrito. (PeM_Br)
	-O pescador acorda às três horas da manhã para ir lá pescar, e seis horas está voltando. Além de se trazer o peixe, você tem que vender o peixe, o pescado em geral. E mesmo assim (com as reuniões ocorrendo a tarde), o setor que mais tem participado é o pesqueiro. As quatro colônias participam bastante, a de Ilhabela tem um pouco mais de dificuldade, porque a representante mora em uma ilha, lá a internet pega bem pouco, então ela tenta entrar nas reuniões e muitas vezes cai, não consegue conectar, mas, no geral, se participa bem. (PeM_Br)

	-A reunião online é muito cômoda, mas, estrategicamente, para mim tem que ser presencial. É o olho no olho, é o gesto do cidadão e a gente consegue fazer uma linguagem corporal do que o cara está propondo. Diminuiu a participação. [...] você propor uma reunião online para comunidades tradicionais, é absurdo. A maioria das vezes não consegue participar porque ela está, por exemplo, lá em Búzios, onde o sinal é péssimo. Ao mesmo tempo é cômodo porque eu estou aqui em casa e eu vou ali e participo das falas e, de repente, eu deixo o celular ligado e online e vou fazer outras coisas. (PeM_Br)
Turismo e Esportes Náuticos	-As pessoas não querem perder três, quatro horas de reunião, seja uma vez por mês. Facilitou muito a questão online. Porque era difícil, a gente saía daqui, as reuniões eram duas horas da tarde, até às cinco, seis da tarde. Normalmente as reuniões eram em Caraguatatuba, dependendo da época do ano, você demora até duas horas para chegar. Quer dizer, então, você perdia meio-dia para ir lá. E muita gente, às vezes, não tinha condição, dependendo de carona, de condição pública. Então, você vê que são pessoas que estão ali, fizeram aquele sacrifício para ir, porque está impactada diretamente. (Tur_Br)
Organizações ambientalistas	-Eu acho ótimo reuniões online, porque às vezes dá medo de se posicionar. Chegou ao nível de querer chamar um homem da equipe para falar. Então que bom que é online agora, porque no online "cadeiras não vão voar". (Amb_Br)
Ensino e Pesquisa	-O horário das reuniões exclui muita gente. Até tem o diálogo sobre o horário, e para o pessoal que participa, eu acho que é adequado. [...] pode ser consenso para quem já está lá participando, mas quem não pode participar não opinou, entende? Que coletivo, que organização consegue participar de uma reunião virtual que dura quatro horas e começa às duas da tarde? (EcP_Br)

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação ao horário e dia das reuniões, as atas indicam que as decisões foram aprovadas em plenário sem grandes discussões. A adoção do formato *online* ocorreu em 2020, em resposta à pandemia da Covid-19. Na época, foi realizada uma capacitação sobre o uso da plataforma escolhida para a realização das reuniões virtuais. Não foram encontradas ações específicas de inclusão com perspectiva de gênero.

Em relação ao monitoramento e avaliação da participação pública na APAMLN, foram identificadas algumas ferramentas no plano de manejo. Para a avaliação da representatividade, há indicadores por segmento: "participação da comunidade do turismo em conselhos gestores", "participação e contribuição na gestão da APAMLN, ARIESS e demais unidades de conservação que fazem interface"; e "percentual de comparecimento de pescadores e comunitários nas reuniões do Conselho Gestor e das Câmaras Técnicas". Em relação ao funcionamento do conselho consta como indicador o número de reuniões como métrica de acompanhamento. Não foram encontradas métricas ou indicadores para monitorar e avaliar a transparência ou a tomada de decisão. Em termos de efetividade, cada programa de gestão contém metas e indicadores que, embora não estejam diretamente vinculados à participação no conselho gestor, contribuem para o seu acompanhamento. Por exemplo, no programa Proteção e Fiscalização consta a meta "firmar pelo menos dois acordos para o estabelecimento de ações conjuntas de fiscalização e conscientização", medida por indicadores como número de acordos firmados e número de ações conjuntas. Identificou-se também que ao final de cada biênio é realizado um balanço geral que inclui, entre outros aspectos, a análise da frequência de participação de cada instituição conselheira. Nesse processo, são exigidas justificativas formais

para as ausências, as quais servem de base para avaliar a elegibilidade da instituição para a composição do conselho no ciclo seguinte, conforme previsto no regulamento interno.

6.2.1.3 Transparência

No que diz respeito à documentação do processo participativo, tanto o Regimento Interno quanto o Decreto Estadual nº 48.149/2003 preveem a formalização e publicidade das decisões do conselho. O Artigo 20 do Regimento atribui à Secretaria Executiva a responsabilidade de dar publicidade às decisões do CG com prazos definidos, por meio da divulgação das atas. Além disso, o Artigo 21 garante aos conselheiros o direito de registrar em ata seus posicionamentos divergentes. Na prática, as atas são enviadas por e-mail após as reuniões e submetidas à aprovação no início do encontro seguinte, respeitando o quórum mínimo estabelecido pelo regimento, de metade mais um dos membros. Para ter acesso às atas, o público deve solicitar ao órgão gestor, pois os documentos não estão disponíveis no portal oficial da área protegida. De qualquer forma, a participação nas reuniões do CG é aberta e, mesmo aqueles que não sejam membros, uma vez solicitado, passam a receber via *e-mail* as convocações das reuniões, atas e demais informações relevantes sobre o funcionamento do conselho.

Sobre a disponibilização de informações da área protegida em portais públicos, identificou-se o seguinte cenário: no site oficial da APAMLN, estão disponíveis todos os documentos relacionados ao plano de manejo, como os diagnósticos técnico e participativo, mapas e demais materiais sobre sua elaboração, incluindo resultados das oficinas de zoneamento, documentos de devolutiva pós-contribuições e arquivos recebidos durante a consulta pública. Já no perfil oficial da unidade no Instagram, são divulgados *links* para documentos normativos e portarias relacionados ao ordenamento da pesca e do turismo, além de editais de chamamento para a renovação do conselho e publicações com notícias e deliberações da APA. Destaca-se que em relação ao plano de manejo; além das atas, também foi produzido o Relatório de Processo de Consulta Pública e Participação Social na Elaboração do Plano de Manejo, no qual está descrito o desenvolvimento do processo participativo e os resultados de cada reunião promovida. Não foram encontrados no site oficial documentos sobre a composição e o funcionamento do conselho gestor.

No que se refere à devolutiva formal sobre as propostas, demandas e contribuições apresentadas durante as reuniões, não foram encontradas diretrizes específicas na legislação vigente que regulamentem esse procedimento no âmbito da APAMLN. Sobre esse ponto, as entrevistas indicam que a gestão da APA se mantém transparente em relação às decisões

tomadas. Ao final do processo de elaboração do plano de manejo, foram estruturadas planilhas de devolutiva tanto para as propostas relacionadas ao zoneamento quanto para os programas de gestão. Ambas as planilhas estão disponibilizadas no site oficial da APAMLN. O Quadro 28 detalha os tipos de justificativas utilizadas para indeferir propostas de zoneamento, categoria que apresentou o maior número de indeferimentos, conforme demonstrado na seção de influência.

Quadro 28 - Identificação das formas de justificativa para os resultados atribuídos às propostas feitas para o zoneamento da APAMLN no âmbito do plano de manejo.

Tipo de justificativa	Síntese da lógica de indeferimento	Exemplo (proposta → trecho da resposta oficial)
Limites do roteiro / metodologia do Plano	Solicitações que contrariam a metodologia oficial (p. ex., criação de subzonas ou alterar a lógica “por zona”).	Criar subzona para a comunidade local e permitir turismo contemplativo → “Roteiro Metodológico de elaboração dos Planos de Manejo não prevê subzonas. O Comitê decidiu que não deve haver subzonas e que não haverá zonas sobrepostas.”
Conflito com legislação já vigente	Quando a proposta confronta decretos, portarias ou resoluções superiores, a equipe responde que o assunto já está regulado.	Alterar as regras de pesca de arrasto definidas pela Portaria SUDEPE n.º 54/1984 → “Indeferido: o texto está fundamentado na Portaria SUDEPE n.º 54/1984.”
Proposta não se enquadra nos critérios técnicos da zona	Se o local ou a atividade não atende aos critérios ambientais/sociais definidos para cada zona, o pedido é negado.	Incluir todos os manguezais em ZPGBio, garantindo o uso → “A definição das zonas possui critérios para os devidos enquadramentos. Tendo os manguezais do LN usos diversos, optamos por inseri-los em ZUBE, sobrepondo, em alguns casos, áreas de interesse.”
Redundância – já coberto por normas	Pedidos que repetem regras existentes, ou tratam de situações já permitidas/proibidas, são considerados desnecessários.	Permitir atividades de dragagem e desassoreamento em áreas urbanizadas de necessidade e utilidade pública → “Indeferido: desnecessário, pois já consta em normas vigentes.”
Viabilidade operacional	Indeferimento quando a execução é impraticável ou impossível de fiscalizar.	Proibir queima de fogos em todas as áreas de reprodução de aves → “Não há como identificar todas as áreas e propor uma proibição com responsabilidade.”
Terminologia e nomenclatura consolidadas	Mudanças de nomes ou definições já fixadas no plano são recusadas.	Trocar “ZPGBio” por “ZPSGBio – Zona de Proteção da Sócio-Geo-Biodiversidade” → “Indeferido: nomes das zonas e áreas já foram consolidados; não há possibilidade de alteração.”
Fora da competência do Plano	Propostas que exigem outro instrumento legal ou extrapolam o escopo do plano.	Criar uma Lei Estadual de Proteção à Pesca → “Indeferido: não se trata de instrumento previsível em planos de manejo.” Criar um programa de revisão das multas com repasse direto aos pescadores artesanais → “Indeferido: não há previsão legal de repasse das multas diretamente a pescadores; ações devem estar alinhadas aos programas de gestão.”
Conflitos de interesse não resolvidos	Quando há opiniões opostas no território e falta consenso, a minuta mantém o texto original.	Reduzir o tamanho da Área de Interesse de Pesca de Baixa Mobilidade (AIPBM) no entorno da ilha Montão de Trigo para 500 m → “Há conflito com outros usuários que solicitam diminuição para 50 m; mantém-se o recorte atual da AME.”
Exceções/Detalhamentos excessivos	Pedidos por listas exaustivas ou exceções muito específicas são recusados para não engessar a norma.	Listar detalhadamente todas as estruturas de apoio permitidas às comunidades → “Opção por deixar genérico visando o enquadramento geral das estruturas de apoio. Elencar algumas poderia tornar outras irregulares.”

Fonte: elaborada pela autora com base na Planilha Final de Devolutiva do Zoneamento (site oficial da APAMLN).

Ainda assim, foi ressaltado em algumas falas a ausência de uma garantia legal de transparência específica ao funcionamento do conselho e a percepção de que essa transparência tende a se perder à medida que as discussões avançam para instâncias superiores da governança ambiental do estado de São Paulo. Alguns recortes relacionados estão indicados a seguir.

Eu considero que [os processos na gestão da APA] são bem transparentes. Se fosse um outro gestor, poderia ser diferente. Então, não é o mecanismo do conselho que faz com que ele seja transparente, e sim a equipe. [...] Porque o poder público tem uma legislação em relação à transparência, mas em relação ao conselho gestor não tem nada. (Amb_Br)

[A gestão da APA] é transparente. Mas acho que também está aquém do que deveria ser. O SNUC não tem uma definição de como deveria ser feita a participação. Então, acho que falta um documento legal que vá embasar as equipes gestoras para conseguirem fazer uma transparência — não “conseguirem”, mas que tenham que fazer uma transparência mais completa dos gastos e tomadas de decisão que são feitas a níveis governamentais. (EeP_Br)

Na última reunião do CONSEMA, no fechamento do plano de manejo, o pessoal da FF não deixaram a gente entrar. [...] Isso foi um absurdo. A gente participou de todo o processo do plano de manejo, e na última reunião do CONSEMA eles não deixaram a gente entrar? [...] Então, têm negociações paralelas, muita coisa que a gente sabe [...]. (PeM_Br)

Conforme mencionado em uma das falas citadas acima, durante a elaboração do plano de manejo foi produzida uma planilha contendo as propostas submetidas, sua situação quanto à incorporação (deferida ou indeferida) e observações com as justificativas para cada decisão. Esse documento está disponível no portal oficial da APAMLN. De acordo com o registrado em ata (Ajuda-Memória da 67ª reunião, 2019), o deferimento ou indeferimento das propostas seguiu critérios previamente estabelecidos, respeitando as normas já vigentes no território. A análise foi realizada de forma integrada por técnicos da Secretaria de Meio Ambiente, outros agentes públicos e representantes da academia, quando necessário.

No que se refere à perda de transparência na atuação de instâncias superiores, foram identificadas, nas atas, algumas manifestações relacionadas, no processo de finalização do plano de manejo, que perdurou de 2019 a 2022. Houve tanto a inserção de conteúdos no documento sem a devida justificativa quanto manifestações de conselheiros preocupados com a ausência de acesso às discussões ocorridas sobre o plano na Câmara Técnica de Biodiversidade (CTBio) do CONSEMA.

Tami (ACIA) questionou por que todos os pleitos relacionados à estrutura náutica foram indeferidos com a justificativa do GERCO. Ressaltou novamente que a APAMLN tem obrigação de fazer mais restritivo do que GERCO. [...] Disse que a minuta 2 continha a classificação das estruturas náuticas e na 3 foi retirado, sem saber quem pediu para retirar esta classificação.

Márcio (gestor) explicou que houve solicitação do setor náutico, nas instâncias superiores, e que a decisão foi manter como está no GERCO e inserir critérios ambientais. (Ajuda Memória 66ª Reunião Ordinária do CG, 2019)

Paula (Prefeitura Municipal de Ubatuba - PMU) questionou se o documento disponibilizado para análise da CTBIO/CONSEMA será compartilhado com os conselheiros da APAMLN/ARIESS. E que no dia anterior esteve presente na reunião da CTBio e que a Federação das Indústrias do

Estado de São Paulo (FIESP) não participou em nenhum momento do Plano de Manejo da APAMLN e que não acha justo que agora a instituição possa opinar no processo a esta altura das discussões, defendendo que não haja Zona de Uso Intensivo (ZUI) no zoneamento da APAMLN. E complementa que o território não sabe qual o interesse da FIESP na ZUI.

Santiago (AARCAA e FCT) questionou se a pesca industrial é uma atividade sustentável. E como tal atividade poderia estar localizada dentro de uma Unidade de Conservação (UC) de Uso Sustentável. [...] Defendeu que poderá haver judicialização do processo, caso não haja transparência nas outras esferas de aprovação do Plano de Manejo, ainda que confie na equipe da APAMLN e que tenha havido compromisso do coordenador da CTBio no dia anterior. (Ajuda Memória 69ª Reunião Ordinária do CG, 2020)

Luiz Cláudio “Santiago” (AARCCA) comentou que o processo de construção do Plano de Manejo deve considerar a necessidade de comunicação transparente nas etapas que estão sendo levadas à CTBio. Complementou que a instância técnica CTBio e CONSEMA, além de não comunicar a negociação que está sendo realizada para além do que foi combinado no território, possui um viés que preocupa o território. Ressalta que o território está angustiado desde que o processo de aprovação e discussão do Plano de Manejo foi paralisado. [...] Questionou que o processo democrático de construção do Plano de Manejo está em risco caso grandes alterações sejam realizadas naquilo que foi proposto no território. (Ajuda Memória 75ª Reunião Ordinária do CG, 2021)

Quanto à prestação de contas sobre a gestão da AP, foi identificada a existência de instrumentos formais. Anualmente, é publicado um Relatório de Gestão que inclui o balanço das atividades realizadas pelo Conselho Gestor, câmaras temáticas e grupos de trabalho. O relatório detalha ações relacionadas ao plano de manejo, licenciamento ambiental, educação ambiental, e outros temas de interesse. Também apresenta publicações, pesquisas em andamento, atuação em eventos, parcerias e documentos técnicos emitidos. Complementarmente, ao final de cada biênio, é produzido um balanço específico sobre os avanços e resultados do CG.

A acessibilidade linguística é prevista no plano de manejo por meio de recomendações. Nas reuniões do CG, recomenda-se a adoção de recursos que facilitem a compreensão e a participação dos conselheiros, como o uso de apresentações visuais com imagens e textos reduzidos. O plano de manejo também prevê o aprimoramento do compartilhamento de informações sobre a gestão e a participação, por meio da produção de informativos e materiais elaborados em linguagem simples e acessível. As estratégias de gestão recomendam ainda a promoção de agendas diversificadas e a divulgação científica em formatos dinâmicos e adequados às realidades dos diferentes públicos-alvo. As atas registram iniciativas de resumo e simplificação de documentos técnicos com o objetivo de facilitar a leitura e a compreensão por parte dos conselheiros — como exemplo, os Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de

Impacto Ambiental⁵ (EIA-RIMAs) relacionados ao licenciamento da atividade petrolífera (atas V de 2011 e XXXIV de 2014), o diagnóstico técnico da pesca amadora (ata VI de 2014) e o diagnóstico técnico e participativo do plano de manejo (ajuda-memória 42 de 2015 e 61 de 2019).

Em relação à existência de canais para denúncias sobre atos ou omissões ilegais contrárias aos objetivos da unidade, também não há mecanismos próprios vinculados à APA. Contudo, a Fundação Florestal mantém uma ouvidoria institucional para o recebimento de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias. Não foram encontradas métricas ou indicadores para monitorar e avaliar a transparência e acessibilidade no plano de manejo.

6.2.1.4 Influência

A configuração do conselho gestor da APAMLN, no que se refere aos indicadores de influência, é a seguinte: órgão consultivo, que possui influência legal por meio da participação e se manifestação sobre o regimento interno, o plano de manejo, obras e atividades potencialmente impactantes, e aprimoramento do ordenamento jurídico (veja critério “planejamento”). Conforme destacado também no critério de planejamento, o Decreto Estadual que regulamenta os conselhos das APAs, retira desses colegiados a competência de opinar sobre o orçamento da área protegida, ainda que recomendado pelo SNUC. Sobre a competência do CG sobre atividades potencialmente impactantes, o Decreto Federal nº 4.340/2002 (art. 26) estabelece que a exploração comercial em UCs depende da previsão da atividade no plano de manejo e manifestação do conselho gestor. Não há menção sobre a possibilidade do conselho de participar na escolha do gestor da AP.

No que se refere à descentralização de responsabilidades no âmbito do conselho gestor, conforme já descrito no critério de “planejamento”, a presidência do colegiado é de competência exclusiva do gestor da APA. Já a definição da secretaria executiva, bem como a coordenação das câmaras temáticas (CTs) e dos grupos de trabalho (GTs), deve ser deliberada coletivamente em plenária. No entanto, em relação à secretaria executiva, as atas indicam que, embora o preenchimento do cargo seja aberto à deliberação do conselho, a função acaba sendo assumida pela equipe gestora, devido à falta de interesse dos demais conselheiros.

⁵“O EIA e o RIMA são estudos prévios de impactos ambientais causados por grandes projetos. O EIA é um estudo inicial, técnico e de acesso restrito. [...] O EIA é a base para a elaboração do Rima, que cumpre a finalidade de ser uma síntese, um resumo, com termos mais simples, acessíveis e de fácil compreensão [...] da sociedade.” Disponível em: https://www.tcu.gov.br/arquivositeamb/Decis%C3%B5es%20Sistematizadas/Meio%20Ambiente/Arquivos/eia_rima.html (Acesso em 29 de outubro de 2025)

Quanto à coordenação dos GTs e CTs existentes, observa-se maior participação de representantes dos atores sociais e de outras instituições públicas. Os GTs 2030 e Licenciamento, quando ativos, foram coordenados pelo Instituto de Cultura Oceânica (ICO). No GT Araçá, houve alternância entre representantes do Instituto Oceanográfico da USP, do Instituto do Mar da Unifesp e, atualmente, a coordenação está a cargo do representante da condicionante ambiental ligada ao Porto, “Programa de Educação Ambiental” (PEA Porto), sendo os dois últimos não integrantes formais do conselho. O GT Cetáceos é coordenado pelo Instituto Verde e Azul (VIVA). Nos espaços relacionados à pesca, também se observou rotatividade na coordenação entre o Instituto de Pesca, o IBAMA e a própria gestão da APA. Já o GT Ilha das Couves extrapola os limites territoriais da APA, articulando a atuação conjunta de associações comunitárias vinculadas à Ilha, o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), a Prefeitura de Ubatuba, representantes do turismo náutico que atuam na região, entre outros atores. A coordenação deste grupo está sob responsabilidade da APAMLN.

Sobre a percepção dos entrevistados em relação ao critério de influência, as falas se concentram em três eixos principais: a extensão da influência do conselho nas decisões sobre a APAMLN, os desequilíbrios de influência tanto dentro quanto fora do conselho, e as limitações impostas pela sua natureza consultiva e pela falta de autonomia. De acordo com os representantes do poder público (Quadro 29), o conselho gestor influencia aspectos normativos e operacionais sob competência da APA, sendo consultado antes da publicação de normas, resoluções e portarias. Entretanto, decisões como a definição de gestores e a alocação de recursos são tomadas exclusivamente por instâncias superiores, sem participação do conselho. Sobre a natureza consultiva, foi apontado que torná-lo deliberativo poderia restringi-lo a pautas de menor relevância, sendo mais efetivo fortalecer os conselheiros e o controle social para ampliar sua influência e evitar decisões *top-down*. Também se reconhece o conselho como um espaço relevante de debate, especialmente para pescadores, maricultores e comunidades tradicionais, mas que o poder decisório ainda está concentrado nas instâncias superiores do Estado. Foram relatadas também a adoção de estratégias, regras de tempo e ordem de fala, a fim de evitar a predominância de discursos e narrativas de representantes mais articulados; além do esforço em buscar o esgotamento das discussões antes da votação e da preferência pelo consenso na tomada de decisão, ainda que seja necessária a validação por meio de voto.

Quadro 29 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a influência do conselho gestor.

Segmento	Percepção sobre a Influência
Poder Público	-Na linha da influência, a gente tem a estratégia de fazer reuniões setoriais, para minimizar a influência entre conselheiros e minimizar o conflito. Entendemos os dois lados primeiro, para depois juntar e debater de uma forma menos conflituosa. Também sempre nos esforçamos muito para discutir antes de votar, porque uma tendência muito forte é quando tem um conflito, a pessoa já quer ir para a votação para não ter que discutir ou argumentar. [...] para equilibrar um pouco a dinâmica de poder no conselho, também fazemos combinados no começo da reunião: respeitar a fala do outro, tempo limite de fala, ser objetivo e respeitoso, ordem de fala, por exemplo, tem na ordem três pessoas do setor de turismo e uma da pesca, então vou passar a fala para o turismo, depois para o pescador e depois para os outros na sequência. Acho que o conselho tem muita influência nos aspectos normativos, nunca publicamos uma norma, uma resolução, uma portaria sem passar pelo conselho. Aí o operacional, do dia a dia, poderia ter mais envolvimento, mas tem temas e temas, às vezes tem coisas que a gente precisa resolver mais rápido. Sempre que você abre para contribuição de pessoas fora da equipe da APA, ajuda, mas demanda energia, você articular, conversar, cobrar, reunir, fazer ata, então temos que pesar bem o quanto ajuda e o quanto atrapalha [...], se a gente tivesse, por exemplo, mais equipe para tocar outros grupos de trabalho, daria para ter mais envolvimento no operacional. Nas decisões mais estratégicas, o conselho participa bem pouco, [...] esses assuntos ficam entre o gerente e o diretor, quase não passam pela gestão. A Fundação está passando por uma reestruturação, [...] então, recentemente eu vejo que acabou envolvendo os conselhos em questão mais estratégica, consultamos o conselho sobre priorização das ações em cada eixo temático, que são os programas de gestão [...]. Apesar do conselho ser consultivo, historicamente, acho que nunca tomamos nenhuma decisão que fosse contra o conselho. (PP_Br)
	-Para equilibrar a participação a gente dá a palavra e estimula o membro a fazer a manifestação dele, é um bom mecanismo para não deixar quem está mais qualificado monopolizar a reunião e trazer esse equilíbrio para que todos os conselheiros e conselheiras se manifestem. Outra estratégia é nós mesmos fazermos o contraponto, mesmo que a gente seja presidente, também estamos no conselho, representamos a fundação, então na medida que a gente verifica que o discurso de uma instituição, de um representante, está sendo para vender o peixe" e não para equilibrar o processo participativo, fazemos um contraponto. Mas isso vem muito de percepção, fazer esse mapeamento de quem está dominando a fala e quem não está se manifestando. O conselho tem participado mais na questão dos recursos, a gente tenta canalizar, ao contrário, levantamos a demanda, que deveria ser executada com determinado recurso e vai atrás do recurso, então, normalmente, o conselho participa. É claro que temos projetos estratégicos, baseados no plano de manejo, [...] já sabemos que tem a demanda, vamos tocando, e informando o conselho nas etapas do projeto. Já a definição do gestor, por exemplo, é totalmente institucional, não tem participação do conselho, nem como sugestão, nem para tirar o gestor, [...] é decidido a nível de diretoria executiva, o conselho só fica sabendo mesmo quem saiu, quem entrou, às vezes até mesmo no ato de publicação no diário oficial. Sobre ser consultivo, acho que não precisa mexer no modelo do conselho para garantir que o que foi decidido ali não sofra alterações de níveis acima. Mas precisa, sim, fortalecer ainda mais o conselho e os conselheiros, para que se acontecer, haja uma frente de atuação contrária a uma decisão top-down. Então, não é a mudança do formato que vai trazer a segurança para o conselho, e sim o aumento do controle social por parte dos conselheiros. (PP_Br)
	-Vamos desmistificar a tomada de decisão, né? [...] se você coloca para ser deliberativo, as pautas que entram para a decisão são mais frágeis, não são significativas nem relevantes para isso. Então, enfraquece a pauta e ganha o poder, não adianta nada. Eu acho que os conselheiros influenciam positivamente, é um espaço de discussão, é um espaço, principalmente, dos pescadores, maricultores, e das comunidades tradicionais. [...], mas o poder de decisão mesmo fica entre poderosos, empresários. Apesar que a APA conseguiu aprovar e influenciar o próprio plano de manejo, conseguiu um zoneamento decente. Então, isso é importante. Agora, pautas estratégicas, por exemplo, quem vai ser o gestor da APA ou recursos financeiros, é completamente interno ao Estado. Em relação a dinâmica de poder dentro do conselho, é inerente à nossa sociedade, que é completamente desigual em termos de poder e de organização. Então, é o limite do conselho. Eu acho que, de certa forma, a gente supervaloriza a questão da participação. Ainda mais aqui, que temos essa sociedade civil super organizada, superativa. Mas já sabemos que a decisão é tomada lá em cima. (PP_Br)

Pesca e Maricultura de pequeno porte	-Acho que o setor de turismo tem bastante influência, as comunidades também têm hoje em dia, mas porque conquistaram isso. Mas acho que principalmente os ambientalistas têm muita influência, trazem vários temas que são sensíveis para a comunidade pesqueira. A gente não vai deixar de ter o diálogo sobre nada, mas não é pensado como levar esses temas, a forma melhor de abordar, de debater. [...] a participação também é muito pautada pelo que o Estado quer pautar dentro do espaço. Tem o poder do capital também comandando, tem umas questões grandes que envolvem a diretoria da Fundação, que estão sempre pensando como construir o que eles querem para a APA. No fechamento do plano de manejo no CONSEMA, a gente teve que fazer muita pressão para aprovar com o que a gente tinha discutido no CG, pedir a fala para um membro, porque a gente não tem cadeira nem poder de voto. (PeM_Br)
	-O pessoal ouve muito o pesquisador na APA. [...] E o pescador até fala, mas o pessoal não leva a sério. Mas uma parte dos pescadores tem insegurança de falar, e quando vai participar não fala, fica sempre recatado. E, às vezes, alguém vai falar pelo pescador, então se não participar é pior. Hoje em dia a conversa no conselho está bem, está mais próxima da gente. Eu percebo que lá no começo ela era bem mais distante. O que faz a diferença é o gestor. (PeM_Br; PeM_Br)
	- Desequilíbrio de poder no conselho eu não afirmo, mas tem pautas que vão mais facilmente. A gente fala bastante sobre questões ambientais, questões da pesca, das comunidades. Agora tem pautas mais difíceis, como legislação ambiental, rancho de pesca, das pequenas mariculturas, a especulação imobiliária, não vão para frente, travam. [...] e na hora de decidir é só o governo mesmo, pode ser que ele inclua alguma opinião, ou pondere alguma coisa, mas se não for o momento, ele não vai fazer. Eu sou da opinião que é bem mais interessante que o conselho seja deliberativo, para fazer realmente uma esfera de decisão, mas teria que ter todo um trabalho de amadurecimento do conselho, maior articulação para tomar uma decisão em conjunto mesmo. (PeM_Br)
	-Acho predomina a discussão sobre a pesca, é a principal atuação da APA, apesar de ser ambiental. [...], mas uma dificuldade para a gente é vir decisões de cima para baixo. O plano de manejo, a gente discutiu muito, quando chegou lá no CONSEMA, a gente não conseguia nem falar, só através de algumas ONGs, do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Estadual. Tem pessoas no CONSEMA que acho que nem conhecem a realidade da região e decidem a vida da gente lá em São Paulo. (PeM_Br)
	-A atuação do conselho esbarra em lobbies, é poder financeiro que manda, então, comunidade tradicional não tem vez. [...] No plano de manejo, por exemplo, a gente já desconfiava que viriam manobras do CONSEMA. A gente pediu a participação, só que nossas falas foram principalmente concedidas por alguns membros. Foi uma confusão, na última reunião do CONSEMA cortaram as nossas falas, foi horrível. No fim, a gente não colheu o fruto desse trabalho, "jogaram nossa cara" que o conselho da APA é consultivo. Não me interessa mais participar do conselho gestor, tudo que a gente for construir vai chegar lá em cima e ser derrubado. (PeM_Br)
Maricultura	-Acho que a pesca é a mais influente, já travou o plano de manejo umas duas vezes. Depois o turismo, porque é o que mais gera dinheiro. Depois, os órgãos ambientais, a marinha, a polícia ambiental, o DOCAS, eles participam mais para apresentar coisas que já foram decididas. [...] a gente nunca conseguiu se expressar da maneira que gostaríamos em um GT, porque era tão pouco maricultor que a gente ficava inibido, com medo. [...] a pesca você extrai, e a maricultura você repõe, então não dá para colocar no mesmo balaio, por exemplo, o GT. O GT que tem é de pesca e maricultura. (M+_1)
Turismo e Esportes Náuticos	-Acho que a Fundação Florestal atrapalha o conselho de gestor, a gente tem um mega trabalho, trabalha muito e daí chega lá cima e eles boicotam. [...] Agora o conselho está funcionando mais como um órgão informativo, a gente não tem discutido um assunto, por exemplo, mudar essa resolução de pesca. O conselho poderia usar essa facilidade de conversa que tem para discutir coisas que realmente são importantes. As pessoas estão se afastando por causa da desimportância que é dada ao conselho. O último grande tema que a gente abordou foi o plano de manejo e a condicionante do pré-sal. (Tur_Br)
	-O conselho tende a ter um segmento que orienta, que é o segmento de pesquisa, porque é a APA é ambiental. [...] Então às vezes não tem essa imparcialidade. No passado isso era pior, a gente mesmo não tinha muita voz, não era procurado, não era questionado. Hoje acontece menos. Depende muito de como o gestor conduz o processo, [...] alguns são mais imparciais. Lógico, ninguém agrada 100%, a gente sabe disso. Mas tem pessoas dentro desse setor que são parciais e tem dentro uma visão mais restritiva da parte ambiental e não tanto da parte socioeconômica, pelo contexto em geral. O gestor tem que mostrar a confiança, que representa o Estado, mas que é neutra nas decisões que vai ser tomada, não vai tomar partido. (Tur_Br)

Organizações ambientalistas	-Eu acho que a própria APA tem uma influência muito baixa. Em relação à pesca ainda há alguma influência, o fato de os pescadores engajarem, ter representantes dentro do conselho que também é representante nacional, faz com que as pautas subam. Mas para a luta ambientalista tem que articular por fora, no CG a gente acompanha as decisões, então para um pescador pode ser mais decisivo estar no conselho. [...] Para a gente ter um conselho de fato deliberativo tem que ter muito trabalho de base, de educação, que é o que a gente vê na própria democracia brasileira. [...] Porque existe a questão do domínio, do quanto a pessoa, o conselheiro, está sendo influenciada pelo prefeito ou pelo dono do hotel que tem interesse. Por exemplo, tem classes de pesca que são muito menos representativas, que têm muito menos participação nesses espaços, que são muito menos instrumentalizadas. Por exemplo, teve uma discussão no conselho sobre um tratado de pesca que era irrelevante para o pescador de arrasto de camarão, mas importante para o pescador e que tem um cerco flutuante, e acabou prevalecendo o voto de quem estava com mais representatividade e apoio, que era o pessoal da pesca de arrasto. É complicado, apesar de eu ser a favor que seja deliberativo porque o poder público não contempla todas as visões e necessidades da sociedade, acho que poderia ficar pior. Tendo um órgão regulador, o Estado, é obrigada a atender certas demandas, não pode simplesmente sair destruindo o meio ambiente, ou deixar as pessoas passarem fome. Então, antes é preciso pensar quem vai ocupar esse espaço, quem está qualificado para a discussão. [...] Considerando isso, acho que o consenso para tomar decisões no conselho é uma boa ferramenta, mas também pode cair nessa questão de influência externa. [...] E embora o conselho não seja deliberativo, eles tratam as questões como se fosse. (Amb_Br)
	-Não acho quem tenha uma narrativa que monopolize o conselho, mas quem tem mais força é o setor da pesca. Acho que por causa desse apelo, por ser tradicional, colocam sempre que estão perdendo espaço, por conta desse lado social, acho que eles têm mais força. [...] acho que é muito importante ser participativo, englobar a comunidade, porque a gente precisa englobar a sociedade para conseguir fazer alguma coisa de gestão de meio ambiente, mas eu acho que a gente empaca em situações que, por exemplo, não são favoráveis para uma toninha nas APAs de São Paulo. Os ambientalistas não conseguem efetivamente trabalhar em prol da conservação de uma espécie que existe há um milhão de anos e que vai desaparecer, porque tem outros interesses na região costeira que não são ambientais [...]. Eu sei que é complexo, mas é super frustrante ter espécies que, mesmo sabendo que estão em extinção, continuam sendo pescadas. O conselho não consegue agir, porque mesmo com todo esse bando de área protegida, no fundo, é protegida pelo bem-estar do ser humano, e não pelo bem-estar dos animais. (Amb_Br)
	- Acho que a influência vai muito do oportunismo e do poder de articulação de um segmento, que induz um outro segmento a se aliar [...]. O poder de articulação é legítimo e é estratégico, mas tem muito oportunismo, percebi isso na discussão para criar uma área de baixa mobilidade na APA, porque ninguém falava nada e no final, votaram contra, teve uma articulação aí por trás [...]. Sobre a Fundação Florestal, [...] muitas vezes quando a gente enviava para cima algumas questões importantes, nem voltava para a gente, então parecia que eu estava ali só para cumprir um rito. [...] Eu briguei uma época para o conselho ter mais autonomia, até onde eu sei o gestor não fala com imprensa, não fala com promotor gestor, não fala com prefeito então, então ao longo do tempo as decisões do próprio gestor foram sendo limitadas, muito devido ao governo estadual. [...] Eu entendo que um conselho para ser legítimo, deveria ser deliberativo, principalmente de um contexto nada confiável do ponto de vista dos poderes públicos, se tratando da ganância de setores do pré-sal, estrada, especulação, industrialização e urbanização. O processo de elaboração do plano de manejo simplesmente foi derrubado pelo governo anos atrás, porque não se estava inserindo os interesses de determinados empresários. [...] Ao mesmo tempo, para ser deliberativo tem que repensar a disparidade na composição, o setor ambientalista tem só uma vaga, é um absurdo ter uma vaga para o setor que defende interesses coletivos comparado a outros que defendem interesses específicos e privados, é um desequilíbrio enorme. Então precisa de maior equilíbrio entre as partes, para não criar maior tendência para um determinado lado. (Amb_Br)
	-Eu acho que seria interessante ser deliberativo, até para a gente poder escapar um pouco do lobby que vem de cima e caminhar independente das flutuações de gestão estadual. A gente já teve alguns gestores absurdos. E isso atrapalha muito o trabalho de todo o conselho. Então, poderia ter mais autonomia, uma gestão mais autônoma, por exemplo, o presidente do conselho poderia ser alguém da sociedade civil e não do poder público. No plano de manejo houve um lobby para a aquicultura, mas acabaram perdendo no debate com os pescadores no conselho. Então, tentaram se inserir por outros caminhos no plano de manejo. O setor náutico também é assim. Quando é alguma coisa que eles precisam mesmo, se articulam e conseguem por uma outra via que não é a participativa. Na minha visão, o neoliberalismo é tão forte, que mesmo que tenha participação social, se é um setor privilegiado, ele consegue, por outros caminhos, fazer o que querem. (Amb_Br)

Ensino e Pesquisa	-São várias assimetrias dentro conselho. A gente acaba vindo com um poder de informação muito diferente. Claro, o conhecimento tradicional dos pescadores, das comunidades, existe. Mas dependendo de como a gente se coloca, não tem eco da participação dos demais, porque não têm base para argumentar. Por outro lado, a própria Fundação Florestal tem uma influência muito grande, que dá o tom. [...] Então, há um desbalanço sim. E isso precisa ser exercido com muita serenidade, na medida em que a gente tem a oportunidade de construir diálogos desde o início das discussões a ponto de a ciência ter um papel ali de ser mais um elemento que constrói esse entendimento. E tem a assimetria política e de poder econômico também. A Fundação queria pautar o uso privado, as parcerias público-privadas, [...] o poder econômico em função dos empreendimentos que seduzem alguns atores. [...], mas mesmo com um poder econômico, uma assimetria de poder muito forte, a gente caiu a licença de ampliação do Porto de São Sebastião, por conta desse movimento da academia e tudo mais. Mas raramente a gente consegue ter uma postura contundente, no caso do Porto foi porque era realmente muito grosseira a proposta. No caso do licenciamento do Pré-sal, fica muito na barganha para equilibrar medidas compensatórias e mitigatórias para internalizar as externalidades. [...] tendo a pensar que um conselho deveria ser deliberativo, porém por mais que o conselho seja diverso, não necessariamente representa a miríade de interesses que tem nos espaços marinhos. E o que uma área marinha protegida visa proteger, no caso de uma APA que é desenvolvimento sustentável, não necessariamente está alinhado com o que outros grupos preveem. Então, para ser deliberativo, precisa ser mais representativo, porque, senão, pode ser utilizado como um instrumento de assimetria para um lado ou para o outro. (EeP_Br)
Atividade Portuária	Acho que a comunidade tem um poder, uma influência significativa. Eles conseguiram, por exemplo, paralisar um processo de licenciamento e de arrendamento para expansão do porto, e também postergar a data da audiência pública. [...] A influência que eles exercem quando estão organizados é muito grande, especialmente porque estão ali, presentes no território. (AP_Br)
Petróleo e Gás	-Eu enxergo que a nossa participação é mais passiva e menos no sentido de influenciar dentro do conselho. Estamos ali para conhecer o contexto, ver quais são as discussões, e também serve como um local para atualizar o conselho em relação às atividades do nosso projeto, que é o Projeto Bacalhau. [...] A influência do conselho na atividade petroleira fica restrita a condicionante mesmo. [...] Então, eu acredito que a partir da fase de operação, tende a ser uma influência média para alta, porque, de fato, o não cumprimento da condicionante ou não alinhamento adequado com atores pode ter um risco operacional, um risco reputacional. Isso é de grande preocupação da Equinor. (PeG_Br)

Fonte: elaborada pela autora.

Com base nas falas dos representantes de pesca e maricultura (Quadro 29), observa-se a percepção de que as decisões sobre a APAMLN estão submetidas à maior influência de atores com maior poder político, técnico ou financeiro, como setores ambientalistas, de turismo, capital privado e a própria FF. Foi relatado dificuldades para inserir e sustentar algumas pautas de interesse das comunidades, como maricultura, rancho de pesca e regularização fundiária, que frequentemente travam ou são descartados. Também houve menções à falta de poder do conselho, com decisões-chave sendo tomadas em instâncias superiores como o CONSEMA, onde os conselheiros da APA não têm poder de voto e enfrentam limitações de fala. Embora reconheçam avanços no diálogo interno do conselho, principalmente com a atuação de gestores mais acessíveis, relatam desmotivação diante da sensação de que os esforços participativos são ignorados por instâncias superiores.

Em relação às percepções dos representantes da maricultura, turismo e petróleo e gás, alguns pontos centrais foram destacados (Quadro 29). Primeiro, há o entendimento de que a pesca exerce maior influência dentro do conselho gestor, seguida pelo turismo, devido à sua relevância econômica, e por órgãos ambientais e instituições como Marinha, Polícia Ambiental

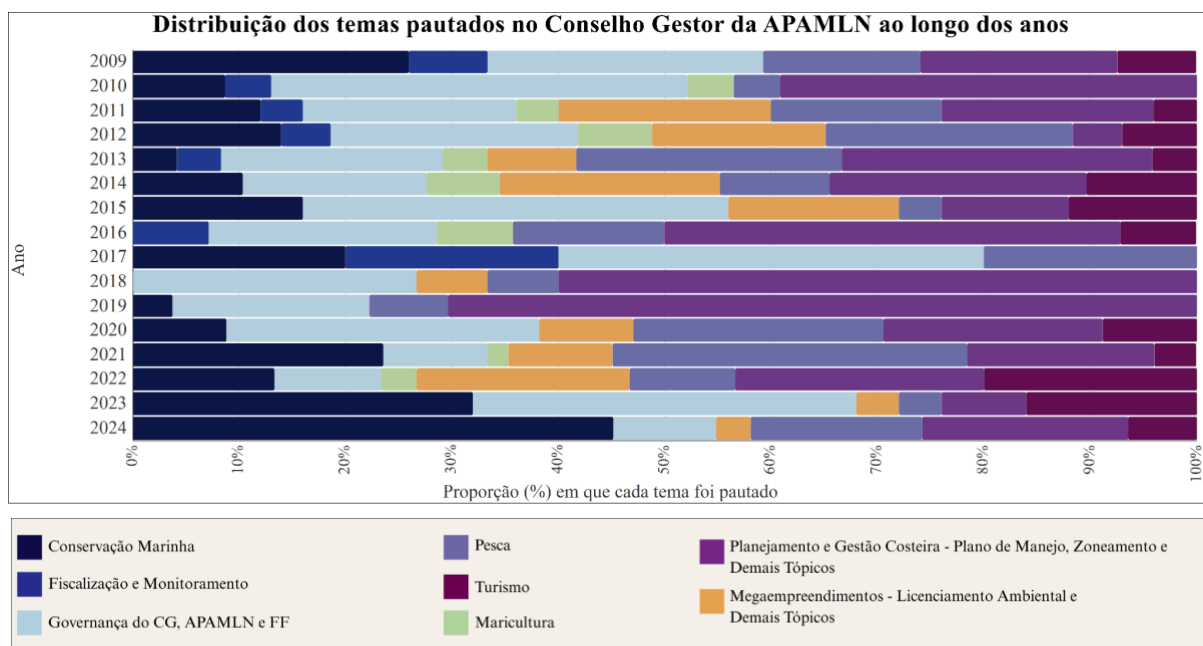
e DOCAS, que participam mais para apresentar decisões já tomadas. Em contraste, a maricultura relata sentir-se silenciada e inibida, por ter baixa representatividade nos grupos de trabalho e por ser constantemente apagada pelos interesses da pesca. Do ponto de vista institucional, foram feitas críticas à FF, acusada de interferir negativamente na atuação do conselho e boicotando decisões. Também foi mencionado um sentimento de falta de imparcialidade, com favorecimento ao segmento da pesquisa, embora se reconheça que houve avanços nesse aspecto, especialmente devido a mudança na forma de mediação dos gestores. Por fim, a perspectiva do representante do setor de petróleo e gás indica uma participação mais passiva, sem intenção direta de influenciar decisões. No que tange à influência do conselho sobre a atividade petroleira e portuária, foi comentado que o colegiado pode exercer influência relevante por meio do licenciamento ambiental e condicionantes, pois seu descumprimento representa riscos reputacionais e operacionais para a empresa envolvida.

Os representantes dos segmentos ambientalistas, ensino e pesquisa (Quadro 29) relatam assimetrias de poder dentro do colegiado, destacando a dificuldade de aprovar decisões voltadas à proteção da biodiversidade e o avanço de *lobbies* de setores com maior poder político e econômico, tanto no conselho quanto na Fundação Florestal. Relacionado a essa dificuldade, houve uma reflexão sobre os limites de influência do conselho refletirem os próprios limites da APA e de sua gestão, especialmente no que diz respeito às pautas ambientalistas. Além disso, foi defendido que a transformação do conselho em um órgão deliberativo poderia fortalecer sua autonomia, conferir maior legitimidade às decisões sobre a APAMLN, conter interferências externas (*lobbies* e decisões impostas por instâncias superiores) e proteger o colegiado das oscilações do governo estadual — citando, por exemplo, a interrupção do plano de manejo em 2017 por decisão do então secretário de meio ambiente (veja no critério “transparência”). Por outro lado, houve ressalvas de que para tornar o conselho deliberativo seria necessário, antes, ampliar a representatividade da sociedade para além dos setores econômicos e qualificar os conselheiros, a fim de evitar que interesses escusos se sobreponham aos coletivos.

Em diálogo com os principais eixos abordados nas falas dos entrevistados, buscou-se identificar, por meio da análise das atas, primeiramente quais temas estão, de fato, sendo debatidos e defendidos no conselho gestor e, em segundo lugar, quais têm sido priorizados nos processos de tomada de decisão, como forma de compreender convergências ou divergências entre as percepções dos entrevistados e o exercício da participação.

Considerando os objetivos definidos no decreto de criação da APAMLN — o ordenamento do turismo recreativo, da pesquisa e da pesca para o uso racional dos recursos — observou-se que, ao longo dos anos, a priorização das pautas seguiu a seguinte distribuição: temas relacionados a instrumentos de planejamento e gestão costeira, e governança do CG, da APA e da FF, corresponderam a cerca de 25% cada; pautas sobre pesca e conservação marinha representaram aproximadamente 15% cada; megaempreendimentos, 8%; turismo, 6%; e fiscalização e monitoramento, e maricultura, cerca de 3% cada. A abordagem das pautas varia entre os anos, como é possível observar no Gráfico 9, sendo que os temas que se mantêm mais constantes são pesca, governança, e planejamento e gestão. Para a categorização das pautas, foi respeitada a organização já proposta nas próprias atas, ainda que alguns temas se sobreponham.

Gráfico 9 - Distribuição dos temas que foram pautados ao longo dos anos (2009-2024) no CG da APAMLN



Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, são apresentados a abrangência dos temas e exemplos de pautas associadas a cada um deles:

- Conservação marinha: poluição e saneamento (planos municipais de saneamento; diagnóstico das condições sanitárias das embarcações e fontes de poluição no Litoral Norte; projeto de pagamento por serviços ambientais (PSA Mar sem Lixo)⁶; proteção da sociobiodiversidade (projetos e iniciativas de conservação de espécies marinhas,

⁶A Fundação Florestal implementou um projeto piloto de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) destinado a remunerar pescadores artesanais de arrasto de camarão que entregassem os resíduos capturados acidentalmente durante a atividade pesqueira (FF, s.d.).

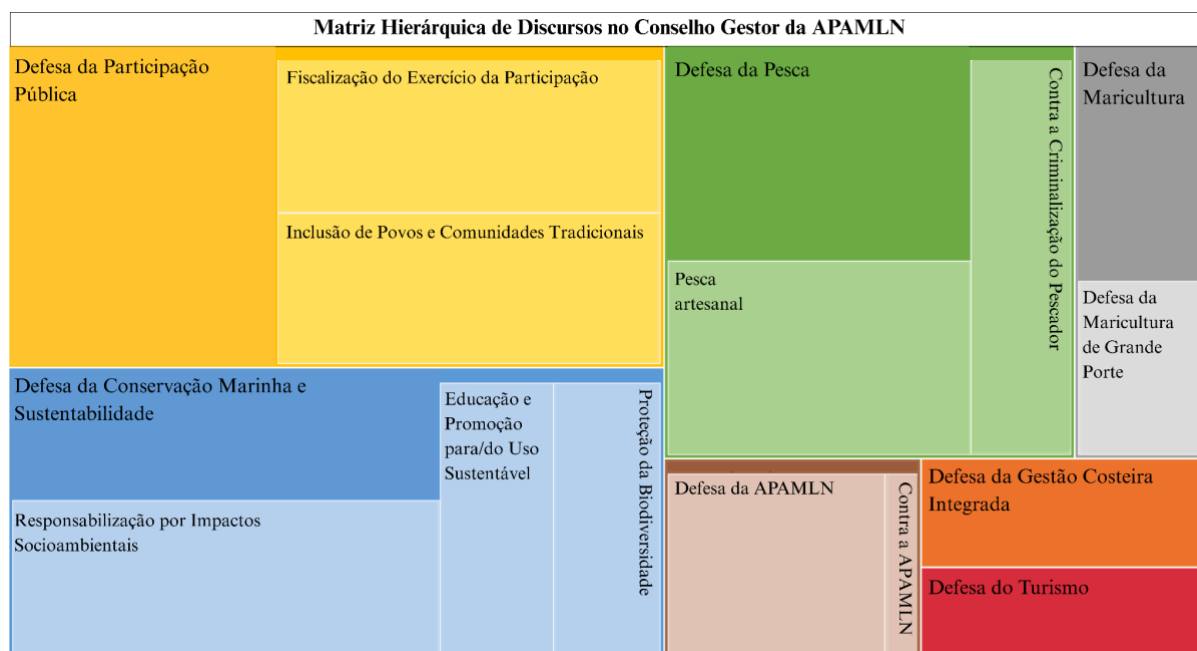
monitoramento de praias e mapeamento dos serviços ecossistêmicos); e educação ambiental (informativos e campanhas voltadas ao respeito ao período de defeso e a conscientização de turistas e empresários do turismo);

- Fiscalização e Monitoramento: programas e sistemas de monitoramento integrado (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPs; Sistema Integrado de Monitoramento Marítimo - SIMMar); e diálogos intersetoriais para ações conjuntas de fiscalização e minimização de conflitos entre Polícia Ambiental e pescadores;
- Governança: majoritariamente procedimentos internos do CG (eleição, posse dos conselheiros, composição de CTs e GTs, e elaboração e revisão do regimento interno); governança da APAMLN (plano de ação e metas, apresentação de relatórios anuais de gestão, criação de CTs e GTs); governança da FF (priorização de eixos e programas de gestão);
- Pesca: legislação pesqueira (revisão de instruções normativas, resoluções e portarias); e ações de ordenamento pesqueiro (diagnóstico e cadastramento de cercos flutuantes, embarcações e pesca de emalhe, questões relacionadas ao Registro Geral da Pesca);
- Turismo: ordenamento turístico da Ilha das Couves; pesca amadora (licença para campeonato e diagnóstico da atividade); e outras poucas pautas relacionadas a marinas e clubes náuticos e a atividade de mergulho;
- Maricultura: licenciamento e cessão de uso (discussão com a CETESB sobre critérios para licenciamento de fazendas e exigências documentais); cultivo de espécies (cultivo da alga *Kappaphycus alvarezii* e espécies de peixe); diagnóstico dos cultivos na APAMLN;
- Planejamento e Gestão Costeira: a principal pauta deste tema é a elaboração do plano de manejo (elaboração do termo de referência, elaboração e análise dos diagnósticos técnico e participativo, cronograma de trabalho das oficinas, implementação do plano); além disso, inclui discussões sobre o zoneamento (elaboração do zoneamento no plano de manejo, revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE); e pautas minoritárias relacionadas ao planejamento espacial marinho, Projeto Orla e outros;
- Megaempreendimentos: dentro deste tema, predominam as pautas relacionadas ao licenciamento ambiental das etapas do Pré-Sal, envolvendo as empresas Petrobrás e a Equinor (EIA-RIMAs, manifestações técnicas e audiências públicas); também condicionantes ambientais associadas ao licenciamento (debates sobre a alocação das condicionantes, seu cumprimento e eficácia); infraestrutura portuária (ampliação do

Porto de São Sebastião, discussões sobre dragagens e obras, Plano de Área do Porto Organizado de São Sebastião); e outras pautas referentes a empreendimentos diversos (usina de dessalinização e instalação de gasoduto).

Conforme apresentado na metodologia, optou-se por complementar a análise da participação com um exame temático dos discursos registrados no conselho gestor, ainda que fuja do escopo do SIS-MAPP. Essa etapa resultou na elaboração da Matriz Hierárquica dos Discursos (Figura 19), em que os quadrantes maiores correspondem aos temas com maior número de ocorrências. Essa matriz será explorada tanto no critério de influência quanto de efetividade. No critério de influência é interessante identificar sobretudo quais interesses estão sendo defendidos e negociados. Para o critério de efetividade é interessante explorar os discursos que demonstram o exercício do controle social, como um resultado direto da participação, por exemplo, nas manifestações ligadas a fiscalização de participação ou da responsabilização por impactos socioambientais.

Figura 18 - Distribuição e predominância dos discursos no CG da APAMLN. O tamanho dos quadrantes representa a quantidade de referências codificadas: quanto maior o retângulo, maior o número de ocorrências.



Fonte: elaborado pela autora.

Em relação à predominância de discursos associados às atividades econômicas, destacam-se, sobretudo, as falas em defesa da atividade pesqueira. Nesse conjunto, observa-se um volume expressivo de manifestações que enfatizam a valorização da pesca artesanal e das comunidades tradicionais que dela dependem, além de posicionamentos contrários ao que é

percebido como processos de criminalização dos pescadores. Em menor proporção, aparecem manifestações em defesa da maricultura, incluindo menções favoráveis a empreendimentos de maior porte, e em defesa da atividade turística na região. Na seção de anexos são apresentados diagramas que demonstram alguns desencadeamentos dos discursos, grifados por diferentes cores.

O conteúdo das falas em defesa da pesca revela diferentes preocupações que convergem na busca pela garantia da continuidade da atividade e pela proteção do pescador de pequeno porte e artesanal. Por um lado, há críticas à forma como a legislação tem restringido a pesca artesanal (falas grifadas em amarelo) (“[...] mostrou-se preocupado com o fato de o pequeno pescador ficar limitado ao tamanho do barco, com a definição da pesca artesanal”; “[...] é essencial chamar o Estado para discutir normas específicas de uso [da pesca] dentro da APA”); e, por outro, alertas sobre como outras atividades econômicas podem representar ameaça à pesca, especialmente a proposta de expansão da maricultura na região (“[...] o empreendedor [da maricultura] não está conversando com o pescador para saber se impactará a pesca”). Esse conflito também se reflete nos discursos em defesa da maricultura. Também há falas que defendem a priorização da pesca realizada por comunidades tradicionais na elaboração de zoneamentos e programas de gestão (falas grifadas em verde).

Já as falas relacionadas a criminalização do pescador (grifadas em vermelho), expressa três principais questões: (i) conflito com a conservação, onde se sentem injustamente responsabilizados por ameaças a espécies marinhas, especialmente tartarugas e cetáceos, por meio da pesca acidental e da pesca fantasma (sobre isso, há comentários como: “[...] o termo rede de pesca abandonada não tem lógica, nenhum pescador quer abandonar seus petrechos”); (ii) conflito com a complexidade das legislações, dificultando a compreensão pelos pescadores, e favorecendo situações de ilegalidade; e (iii) a atuação dos órgãos fiscalizadores, considerada desrespeitosa e desigual entre a pesca artesanal e outras atividades ([...] a fiscalização da atividade pesqueira [...] tem deixado a desejar, [...] atuando desigualmente entre a pesca artesanal e a industrial). Sobre esse último ponto, foi frequentemente mencionado o "ato tendente", previsto na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), que se refere à intenção de capturar espécies proibidas ou atuar em zonas de restrição, ainda que a infração não se concretize. Segundo os relatos, esse dispositivo jurídico é visto como ambíguo e tem exposto os pescadores artesanais a um risco maior de penalização injusta (“[...] os pescadores têm dificuldade de entender toda a legislação e relatou que um pescador foi multado por ato tendente. Disse que [...] a Polícia Ambiental está atuando de forma truculenta, inclusive no que se refere ao ato tendente”).

Os discursos em favor da maricultura se dividem entre falas genéricas, algumas poucas manifestações voltadas à defesa da maricultura de pequeno porte frente ao avanço da maricultura de grande escala, e um número expressivo de falas que defendem a ampliação da área destinada à maricultura, bem como a autorização para atividades de piscicultura e algicultura. O debate entre maricultura de pequeno e grande porte ocorreu sobretudo no processo de elaboração do plano de manejo, como será narrado ao longo desta seção. Falas como “as colônias [...] são a favor da maricultura, mas de baixo impacto, não piscicultura” e “[...] propõe verificar se as comunidades têm alguma sugestão de território limite para a maricultura, de forma a proteger os pequenos maricultores” exemplificam esse conflito.

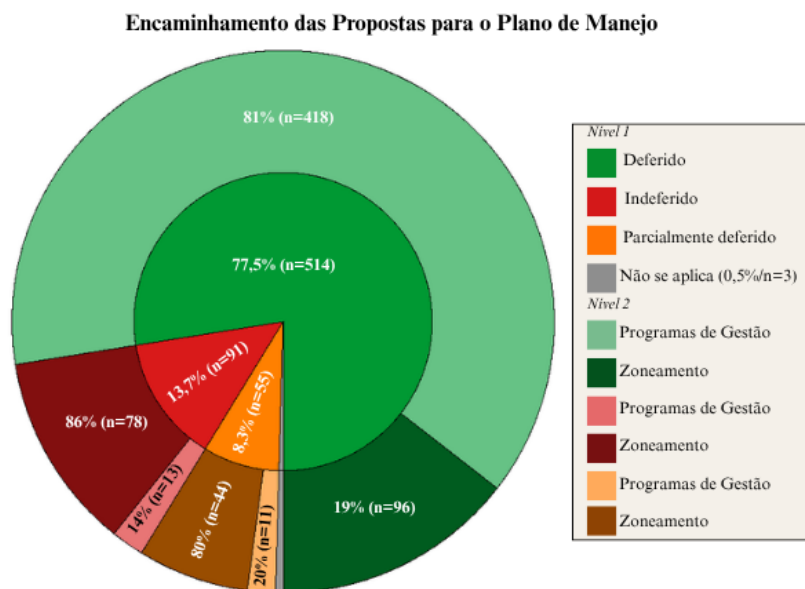
Em relação aos discursos em defesa do turismo, não foi gerado um diagrama com estrutura relevante. O conteúdo das falas converge na valorização da atividade turística como estratégia de geração de renda e fortalecimento da economia no litoral norte de São Paulo. O turismo é apresentado como uma alternativa complementar à pesca, com o exemplo da Ilha das Couves, onde representa uma parte significativa da receita da comunidade tradicional de Picinguaba. Também foram manifestadas preocupações com o estigma associado à atividade, vista como contrária à conservação, e com a possibilidade de imposição de restrições indevidas que possam prejudicar o desenvolvimento do turismo náutico (“o turismo náutico é a maior fonte de renda para o litoral e que todos vivem do mar”; “colocar as estruturas irregulares no mesmo plano das regulares é temerário e injustificado”). Defende-se também a necessidade de garantir e expandir infraestrutura náutica (ex. marinas) (“estão preocupados com o espaço físico para o resguardo das embarcações e do setor produtivo que vai perder espaço para crescer”).

Para além dos discursos relacionados às atividades econômicas, destaca-se a presença consistente de falas em defesa da participação pública, que serão aprofundadas no critério de efetividade. No que se refere aos discursos voltados à conservação e à sustentabilidade, observa-se um forte predomínio de manifestações que atribuem aos grandes empreendimentos a responsabilidade pelos impactos socioambientais decorrentes de suas atividades, ponto mais bem explorado no critério de efetividade. De forma secundária, emergem falas que enfatizam a importância da educação para a sustentabilidade e da articulação entre os diferentes usos e ações de conservação, de modo a tornar as atividades mais sustentáveis (falas grifadas em azul), bem como manifestações específicas sobre a necessidade de proteção dos ecossistemas e da biodiversidade marinha (falas grifadas em verde). O subtema relacionado à responsabilização por impactos é aquele em que se observa a maior diversidade de falas, abrangendo os distintos segmentos representados no conselho. Já os outros dois subtemas aparecem de forma mais concentrada entre representantes de organizações ambientalistas e de instituições de ensino e

pesquisa. No caso específico das falas vinculadas à proteção da biodiversidade, a maioria está relacionada à proteção e ao monitoramento de espécies que interagem principalmente com a atividade pesqueira, mas também com o turismo, com destaque para os cetáceos. Esse enfoque se deve, em grande parte, à presença no conselho das organizações Instituto Viva e Instituto Argonauta, ambas com expertise no assunto. Em relação à perspectiva da sustentabilidade, observaram-se falas provenientes de segmentos econômicos para argumentar contra áreas no-take, e de diversos segmentos para defender a exclusão de determinadas atividades, especialmente as de caráter industrial.

Em relação à concretização da influência por meio da incorporação de propostas na tomada de decisão, olhamos especificamente para o processo de elaboração do plano de manejo. Os dados apresentados nos parágrafos a seguir, referem-se exclusivamente a este processo. Ao longo deste processo, foram submetidas e analisadas um total de 663 contribuições (Gráfico 10). Do total, 514 propostas (77,5%) foram deferidas, 91 (13,7%) indeferidas, 55 (8,3%) parcialmente deferidas, e 3 (0,5%) classificadas como “não se aplica”. Entre as propostas deferidas, a maioria se refere a programas de gestão (418), enquanto 96 estão relacionadas ao zoneamento. No grupo das propostas indeferidas, predominam as direcionadas ao zoneamento (78), seguidas por 13 propostas à programas de gestão. Já entre as parcialmente deferidas, 44 tratam de zoneamento e 11 de programas de gestão.

Gráfico 10 - Encaminhamento das propostas realizadas durante o processo de elaboração do plano de manejo da APAMLN, por resultado (nível 1) e direcionamento (nível 2). O nível 1 indica a porcentagem de propostas que foram deferidas, indeferidas ou parcialmente deferidas. O nível 2 detalha a natureza dessas propostas, especificando sobre o que recaíam as decisões de deferimento, indeferimento ou deferimento parcial. Por exemplo, 13,7% das propostas foram indeferidas (nível 1); desse total, 86% correspondiam a propostas de zoneamento e 14% a propostas relacionadas a programas de gestão (nível 2).



Fonte: elaborado pela autora com base em FF (s.d.).

Entre as propostas especificamente voltadas ao zoneamento da APAMLN, observadas na Planilha Final de Devolutiva do Zoneamento (disponível no site oficial⁷ - acesso em julho de 2025), identificou-se a predominância de sugestões relacionadas ao fomento da conservação marinha, ao uso sustentável dos recursos e à preservação da pesca artesanal e de pequeno porte. Para fins de visualização gráfica, essas propostas foram categorizadas conforme tais enfoques, ainda que muitas se sobreponham. Conforme indicado na Figura 20, a maior taxa de aprovação foi das propostas associadas à defesa da pesca de pequeno porte. No caso das propostas de conservação, houve um alto índice de indeferimento, especialmente em duas situações: (i) pedidos de proibição de estruturas náuticas em determinadas zonas, cujas respostas padrão indicam que o licenciamento deve seguir o ZEE e garantir compatibilização com os objetivos da zona; e (ii) sugestões de ampliação da Zona de Proteção da Geobiodiversidade (ZPGBio), que foram recusadas sob a justificativa de priorizar zonas que permitam a continuidade de usos tradicionais já estabelecidos. Também foi identificado um número significativo de propostas para priorização da maricultura de pequeno e grande porte. É possível visualizar o desenvolvimento de propostas ligadas a todas essas temáticas no Quadro 30. As devolutivas sobre as propostas indeferidas já foram detalhadas no critério de transparência.

⁷https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Repositorio/511/Documentos/APAM_LN/Planilha_Final_para_Devolutiva_ZN_21_11.pdf

Figura 19 - Distribuição por tema e deferimento ou indeferimento das propostas realizadas durante o processo de zoneamento da APAMLN no âmbito da elaboração do plano de manejo. A sigla PP refere-se a pequeno porte. O tamanho dos retângulos representa a quantidade



Fonte: elaborado pela autora.

Dentre as propostas discutidas no conselho gestor durante a elaboração do plano de manejo, foram identificadas algumas consideradas mais emblemáticas, seja pelo maior esforço de debate registrado em atas, seja por sua recorrência nas falas dos entrevistados, e exploradas em maior nível de detalhamento, com o objetivo de evidenciar como se desenvolveram ao longo do processo decisório. No Quadro 30, é possível visualizar o tema da proposta, sua descrição, o proponente (quando identificado), os principais pontos debatidos, o encaminhamento no âmbito do conselho gestor e o resultado final no CONSEMA. Nele, é possível identificar também a materialização, em forma de propostas, de alguns dos discursos apresentados ao longo desta seção.

Quadro 30 - Principais propostas realizadas no processo de elaboração do plano de manejo, mostradas por temas: pesca, pesca industrial, turismo, maricultura, porto e conservação.

Tema	Propostas	Debate	Resultado CG	Resultado Final
Pesca	Estimular a regulamentação de instrumentos de gestão e administração pesqueira previsto na Lei Estadual da Pesca (Lei 11.165/02) em seus Art 8º e 9º em Programas de Gestão Artigo 8º; § 3º - O Poder Público definirá unidades básicas de planejamento e gestão das atividades de pesca e aquicultura. Artigo 9º - O Poder Público, através dos órgãos competentes, de acordo com o tipo de atividade pesqueira e a situação do recurso em exploração, adotará o sistema de ordenamento que concilie o princípio da sustentabilidade do recurso pesqueiro com a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais. § 2º - O ordenamento pesqueiro considerará as peculiaridades e necessidades da pesca artesanal e de subsistência.	-Marcio (gestor) prosseguiu informando sobre o conteúdo relacionado ao ordenamento pesqueiro existente na “Lei da Pesca” (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009). Conclui que o ordenamento da pesca é de responsabilidade do governo federal, na forma de gestão compartilhada entre os órgãos responsáveis pela pesca e pelo meio ambiente [...]. -Maurici (Colônia Z10) discordou, informando seu entendimento de que cada Estado possui peculiaridades, e inclui grupos de trabalho que poderão trabalhar tais peculiaridades. [...] Complementou que a APAMLN realizou regramento da atividade de cercos flutuantes, e diz que poderá ser realizado tal regramento para o assunto de emalhe. Continuou dizendo que o estado abriu jurisprudência para fazer o regramento pesqueiro no território. -Marcio informou que alguns pontos deverão ser avaliados e encaminhados ao setor jurídico da Fundação Florestal (FF). -Maurici comentou que o Estado será considerado omissor caso não realize o ordenamento da atividade do emalhe. (Ajuda Memória 60ª, 2019) -Rodrigo (FF) informou que muito provavelmente esta ressalva seja retirada pela consultoria jurídica, porque a APAMLN não teria jurisdição para exigir a regulamentação de uma lei criada pelo próprio Estado. -Geraldo (ICMBio) disse que a APAMLN é responsável por relembrar o Estado de que ele deve regulamentar tais artigos, defendendo que seja mantida tal ressalva, via Programas de Gestão. -Jerri (Colônia Z10) informou que a lei da pesca precisa ser regulamentada, pois o pescador está desassistido. E que se a APAMLN puder cobrar, que cobre. -Fabricio (Instituto Maramar) disse que é um gesto político importante manter o estímulo à regulamentação da pesca. (Ajuda Memória 68ª, 2019)	Votos: 19 a favor. 01 contrários. 0 abstenções.	Não Identificado
	Criar uma identificação da atividade de pesca em exercício para evitar o ato tendente. Em Normas Gerais (decreto de aprovação do plano de manejo), inciso VIII inserir "Nos casos descritos no inciso VII, é obrigatório que o pescado esteja no convés ou armazenado".	Não foi encontrado debate sobre o tema nas atas, apenas algumas manifestações a favor. "Inciso VII - É permitido o trânsito de embarcações pesqueiras em locais com restrição de pesca, desde que: a. No caso da pesca de arrasto: i. As portas estejam fora da água, podendo estar no tangone; ii. A rede esteja dentro da embarcação ou, no caso de estar na água, esteja com ensacador aberto; b. No caso da pesca de emalhe, a rede esteja fora da água;"	Votos: 18 a favor. 0 contrários. 2 abstenções.	Deferido
	Inserir na minuta de Zoneamento a possibilidade de criar Acordos de Pesca. Inserir nos Programas de Gestão as etapas mínimas de elaboração dos Acordos de Pesca: que representem os interesses coletivos; que mantenham a exploração sustentável dos recursos pesqueiros; que não estabeleçam privilégios de um grupo sobre outros; que tenham viabilidade operacional; que não incluam atribuições que são exclusivas do poder público.	Não foi encontrado debate sobre o tema nas atas, apenas algumas manifestações a favor.	Votos: 20 a favor. 0 contrários. 0 abstenções.	Parcialmente aprovado: "Acordos de Gestão" Justificativa: decisão de colocar esse termo “de gestão” foi justamente incluir todo tipo de atividade. O estado tem obrigação de considerar todas as atividades. (Ajuda Memória 86ª, 2022)
	Inserir Área de Interesse de Pesca de Baixa Mobilidade (AIPBM) no sul de São Sebastião e Bonete	-Edson (ICC) pediu explicação sobre o indeferimento das Áreas de Interesse de Pesca de Baixa Mobilidade (AIPBM) solicitadas por comunidades tradicionais e pescadores artesanais no mapa de zoneamento. -Marcio (APAMLN/FF) esclareceu que este é um assunto que foi inserido em Programas de Gestão, para que sejam considerados os contraditórios e de forma a minimizar conflitos que poderiam atrasar a aprovação do PM como um todo. -Antônio (Colônia Z14) disse entender que a solicitação é uma aspiração das comunidades tradicionais e também da comunidade científica e acadêmica, mas manifestou que os pescadores resolveram aceitar a estratégia de definir essas áreas nos Programas de Gestão, até que seja definido o que vem a ser a “Pesca de Baixa Mobilidade”. -Marcio (APAMLN/FF) ainda justificou que a definição de “Pesca de Baixa Modalidade” poderá contemplar os diferentes anseios de diferentes comunidades caiçaras. (Ajuda Memória 66ª, 2019) -Jorge (Programa Educação Ambiental do Porto de São Sebastião) defendeu a proposta de criação de áreas de baixa mobilidade da costa sul de São Sebastião e solicitou que sua inclusão seja reconsiderada. (Ajuda Memória 67ª, 2019) -Antônio (Colônia Z14) colocou-se contraditório, em nome das Colônias de pesca do LN e prefeituras, por não haver um conceito de AIPBM. Não haveria, assim, propriedade para inclusão desta AIPBM do sul de SS. (Ajuda Memória 68ª, 2019) -Edson (ICC) comentou que as comunidades do sul de São Sebastião desejavam correr o risco de “ficarem engessadas” caso fossem instituídas as AIPBM. E que estranhou à época que os representantes da pesca tenham votado contrariamente. (Ajuda Memória 72ª, 2020)	Votos: 04 a favor. 11 contrários. 05 abstenções.	Indeferido
Pesca Industrial	Exclusão da Zona de Uso Intensivo (ZUI) no setor Cunhambebe	-Paula (Prefeitura Municipal de Ubatuba - PMU) [...] Disse que a proposta sobre a pesca industrial era eliminá-la de toda a APAMLN e a ZUI foi apenas diminuída, mas na planilha está como “deferido”. Pela justiça social, sugeriu eliminar a ZUI. -Dr. Tadeu (Ministério Público Estadual) lembrou que a APAMLN é uma área especial, que deve refletir precaução e que a conservação tem que ser garantida. Disse que uma atividade acontecer de forma ilimitada não faz sentido, como está para a ZUI. Para ele, esta zona é uma contradição de termos, ideias incompatíveis, e ressaltou que o “uso intensivo” por natureza deve estar fora da APAMLN. Disse ainda que não faz sentido para ele, aparentando ser uma acomodação política. Não interessa a ninguém uma atividade como esta, impacta todos os demais usos da região. [...] -Tami (ACIA) disse que a proposta é de eliminar a ZUI e não só diminuir. Questionou quem solicitou a ZUI e se alguém se manifestou a favor da ZUI. Solicitou esclarecimentos dos motivos dela existir na proposta do Plano de Manejo, se ninguém nunca se manifestou a favor. -Marcio (APAMLN/FF) respondeu que levou em consideração o Diagnóstico Participativo e Técnico, além da gestão de 10 anos da UC. Foi a partir disso que detectou o uso daquela área como pesca industrial. Explicou que o zoneamento reflete o território, que tem atividade de pesca ali. De qualquer forma, ressaltou a intenção de discutir a minuta. -Ricardo (FCT) disse que há consenso que ninguém quer ZUI no setor Cunhambebe. Se não puder tirar, tem que ter limitação. (Ajuda Memória 66ª, 2019)	Votos: 20 a favor. 0 contrários. 0 abstenções	Deferido
Turismo	Garantir consulta às comunidades tradicionais (OIT 169/Decreto 6040) no licenciamento de estruturas náuticas no âmbito do CG	-Ana (FCT), sobre a implantação de estruturas náuticas, solicitou que [...], sobre a consulta às comunidades tradicionais, seja substituída a palavra “ouvida”, que seria muito vaga, por expressão que contemple o respeito à OIT 169 e Decreto 6040, no âmbito do CG.	Votos: 11 a favor. 04 contrários. 02 abstenções	Deferido
	Órgão gestor deverá consultar as comunidades em relação a realização de eventos esportivos e outros	-Santiago (AARCCA e FCT), baseando-se na mesma justificativa acima, solicitou que o planejamento de eventos de modalidades esportivas (página 19) seja realizado em acordo com as comunidades tradicionais, respeitando também da OIT 169 e Decreto 6040. (Ajuda Memória 68ª, 2019)	Votos: 10 a favor. 03 contrários. 04 abstenções	Deferido
Maricultura	Limite de 100 ha para a maricultura offshore	-Cláudia (ATEVI) questiona a alteração da linha de divisão entre Zona para Uso de Baixa Escala (ZUBE) e Zona de Uso Extensivo (ZUEX) dos 23,6 metros de profundidade (critério adotado pelo ZEE) para 30 metros, sugerindo que seja seguido aquilo que o ZEE determinou. Prossegue ponderando que o impacto da piscicultura no ambiente marinho é muito menor do que aquele da piscicultura realizada em ambiente dulcícola. [...] esclarece que em nenhum lugar do mundo se	Votos: 04 a favor. 11 contrários. 03 abstenções	Indeferido

	Limite de 1% da área da APAMLN para maricultura	cria algas e mexilhão tão afastados da costa. Com relação à piscicultura marinha, o porte definido como “médio” na minuta de zoneamento proposta não tem viabilidade econômica, já que quanto mais longe da costa está a criação, maiores os custos. [...] sugere que em ZUBE seja seguido aquilo que o GERCO determina (aquicultura de baixo impacto). E que nas áreas classificadas como ZUEx e ZUI a aquicultura continue sendo licenciada da forma trivial.	Votos: 04 a favor. 11 contrários. 03 abstenções	Indeferido
	Reinserir a necessidade de anuência da APAMLN e CG para licenciamento da maricultura	-Márcio (gestor) informa que foi realizada a leitura dos critérios de delimitação da ZUBE, e cita a existência de usos tradicionais nos territórios citados.	Votos: 12 a favor. 02 contrários. 04 abstenções	Deferido
	Proibir a carcinicultura na APAMLN	-Claudia pondera que nem todos os pescadores das comunidades pesqueiras são os detentores dos meios de produção, exemplificando como o caso daqueles que não possuem barcos maiores para a pesca. [...] a redução do estoque pesqueiro leva à necessidade de que a comunidade tenha outras formas de subsistência, outros postos de trabalho, como aqueles que seriam gerados via implantação de pisciculturas. O quadrilátero de ZUBE impediria que estes postos de trabalho fossem gerados nas pisciculturas, já que os supostos piscicultores ilhéus teriam que se deslocar por 3 ou 4 quilômetros para chegar até os cultivos.	Votos: 12 a favor. 03 contrários. 04 abstenções	Deferido
	Limitar a maricultura em 6.000m² na APAMLN	-Gabriela (UNICAMP) diz que existem outras centenas de possibilidades de geração de renda, que não transformar o pescador em um empregado na piscicultura.	Votos: 08 a favor. 05 contrários. 05 abstenções	Indeferido - Decidido o limite de 20.000m²
Porto	Proibir o ship-to-ship na APAMLN	-Claudia [...] trouxe o depoimento de três ilhéus que concordam com a piscicultura na ilha, e complementa que possui uma carta escrita e assinada por dona Ditinha, dizendo que ela nada tem a se opor sobre a piscicultura na ilha.	Justificativa: compatibilizar os instrumentos; manter o que já havia no GERCO como limite de cultivo (Ajuda Memória 86ª, 2022)	Indeferido - Decidido o limite de 20.000m²
	Proibir o ship-to-barge (Barco para Balsa) na APAMLN	-Dona Ditinha (Colônia Z6) responde à Claudia dizendo que no passado existiu esta carta, e que hoje esta carta não possui mais valor, pois a população não vê mais o empreendimento com os mesmos olhos. [...] indica como alguns dos impactos: disputa por espaço no mar, espaço em que as pessoas transitam, espaço onde se encontram os cabos e as lonas, dentre outros. (Ajuda Memória 57ª, 2018)		
	Proibir ancoragem de navios com carga viva de mamíferos e aves dentro da APAMLN	-Maurici (Colônia Z10) informa que é possível realizar parcerias entre vários produtores, cada um com uma área dentro dos limites defendidos. [...] a maricultura na região é do tipo <i>onshore</i> , [...] e que nunca foi intenção do território incorporar grandes fazendas de criação. (Ajuda Memória 58ª, 2018)		
	Proibir passagem de navios com carga viva de mamíferos e aves dentro da APAMLN	-Claudia sugeriu que seja incluído no glossário definição de piscicultura offshore. Justificou que a conversa hoje trata de uma disputa por território com comunidades tradicionais. E complementa que a empresa na qual trabalha está em parceria com grupo de empresa norueguesa, para trazer a produção de toneladas de garoupa. E que tal parceria iria gerar muitas oportunidades de emprego. Complementou que, negada a viabilização da maricultura, tais oportunidades não chegarão ao território, nem para esta, nem para as próximas gerações.		
Conservação	Inclusão de todos os manguezais do LN nos limites da APAMLN	-Ricardo (FCT) [...] complementou que os pescadores têm o direito de decidir se querem ser empregados destas empresas norueguesas, ou que exerçam outras atividades econômicas. Sugeriu ainda que haja anuência e manifestação da APAMLN, acrescentada a aval do Conselho Gestor, para licenciamento da maricultura.		
	Não zonear manguezais como Zona de Uso Extensivo (ZUEx)	-Ronaldo (PMC) considerou que incluir a manifestação via anuência da APAMLN para licenciamento de maricultura pode causar empecilhos ao desenvolvimento da atividade. (Ajuda Memória 68ª, 2019)		

Fonte: elaborado pela autora com base nas atas da reunião do CG APAMLN.

6.2.1.5 Efetividade

As percepções dos representantes do poder público (Quadro 31) sobre a efetividade do CG APAMLN apresentam pontos positivos distribuídos em diferentes dimensões. Quanto ao diálogo e à gestão de conflitos, há forte valorização do conselho como espaço capaz de promover interação entre atores, exemplificada pelas reuniões entre Polícia Ambiental e pescadores, que permitiram discutir procedimentos de fiscalização e a percepção de criminalização da pesca. O conselho também é reconhecido como espaço de aprendizado social, contribuindo para o fortalecimento das organizações territoriais e estimulando indiretamente a organização dos atores, sobretudo em razão das exigências para ocupação de cadeiras no colegiado. Em relação ao ordenamento e à compatibilização de usos, destacam-se avanços concretos, como o ordenamento turístico da Ilha das Couves e o cadastro dos cercos flutuantes, apontados como casos em que o grupo definiu regras e normas que resultaram em melhorias para a conservação. Os acordos de gestão, incorporados ao plano de manejo, são vistos como instrumentos importantes para formalizar decisões coletivas já consolidadas e proteger práticas locais de possíveis ações arbitrárias do poder público estadual. Mudanças normativas, como a regulamentação federal do cerco flutuante e a inclusão de condicionantes ambientais formuladas por pescadores nos processos de licenciamento, também são mencionadas como resultados diretos da participação. O próprio plano de manejo é citado como momento emblemático de negociação entre interesses diversos. Entre os pontos negativos, aparecem percepções de limitações do colegiado. Há críticas à falta de estrutura da APA, como carência de equipe e de orçamento, o que limita sua atuação no território, e uma falta de preparo por parte de alguns representantes que ocupam as cadeiras do colegiado. Surge também uma percepção distinta das avaliações positivas anteriores sobre os avanços na relação entre os atores sociais e os órgãos de fiscalização: embora se reconheça que o conselho favorece debates e esclarecimentos, ainda se percebe a persistência de atritos, especialmente envolvendo os pescadores.

Quadro 31 -. Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a efetividade do conselho gestor.

Segmento	Percepção sobre a Efetividade
Poder Público	-A efetividade na APA passa muito por isso: o diálogo, a articulação, a criação de mecanismos de controle social. Temos várias experiências, como o cadastro de cerco flutuante e o ordenamento turístico da Ilha das Couves. Foram processos em que o grupo definiu uma regra, uma norma, uma forma de gestão. Com isso, a conservação melhora como consequência. [...] O aprendizado das pessoas no processo, como elas se formaram, a credibilidade que criamos, tudo isso é tão importante quanto o resultado. No Conselho, fazemos reuniões da Polícia Ambiental com os pescadores, que são justamente para isso: um olhar pro outro fora da situação de multa ou infração no mar. [...] Para mitigar conflitos no âmbito do conselho, propusemos no plano de manejo o acordo de gestão, como uma forma de [formalizar] um processo para decisões que já fazemos. Estabelecendo esse protocolo, fica mais fácil se proteger contra uma ação arbitrária do governo estadual. [...] Sobre o controle social da própria gestão da APA, acho que podia ser melhor. [...] Por exemplo, quando o governo estadual parou o plano de manejo e as reuniões do CG, a gente tinha uma expectativa de que os conselheiros iam protestar, e isso não aconteceu. (PP)
	-Desde mudança na legislação federal que conseguimos, regulamentação do cerco flutuante (uma arte de pesca que não tinha regulamentação nenhuma), até a participação dos pescadores na definição de condicionantes. Esses são resultados muito concretos. [...] Agora estamos num momento em que o conselho da APA já tem pessoas preparadas para participar. [...] Vejo como um dos marcadores de mudança a forma como os diferentes segmentos se organizaram. Dá para dizer que foi o conselho que causou isso? Não diretamente. Mas isso aconteceu dentro do processo de discussão do conselho. Por exemplo, o setor das marinas tem hoje duas associações; antes não tinha nenhuma. Os pescadores se organizaram, criaram associações, articularam ações [...]. As colônias começaram a conversar entre si. Isso, pra mim, é um marcador de sucesso. (PP)
	-Um dos principais resultados é a compatibilização dos usos. [...] se você tem um conselho que representa esses usos, sejam eles conflitantes, discrepantes ou sobrepostos, o principal apoio do conselho é justamente isso. Em qualquer decisão que a unidade de conservação precise tomar, os usos e os representantes desses usos serão ouvidos. Assim, há menos chance de se tomar uma decisão equivocada ou que prejudique um dos lados. Isso ficou muito claro no plano de manejo, [...] a negociação foi colocada na mesa, os setores se envolveram, e houve um entendimento de que, mesmo um sendo contrário, para o todo, aquela era a melhor decisão. [...] também melhorou muito a relação entre a APA e os setores, e entre os próprios setores. (PP)
	-O conselho estimulou a articulação no território. E [a equipe gestora], a cada dois anos, se dedica profundamente a trazer pessoas imbuídas de interesse e com vontade de participar. [...] Então, há um empenho que se mantém ao longo da história da APA [...]. As associações acabam se reunindo e conversando, [...] os pescadores conversam: quem vai, quem não vai, quem pode, quem não pode, quem vai brigar pela vaga. [...] Eu acho que a percepção sobre a APA acaba mudando conforme o contexto. Quando um regramento expulsa o “outro”, esse que é o verdadeiro inimigo, a APA vira amiga. Mas qualquer ação que a APA queira implementar, vira mais uma unidade de conservação. Aí eles dizem: “não quero mais brincar de unidade de conservação”. (PP)
	-Os efeitos que observo, ainda são muito pequenos. Como cidadão, considero positiva a criação das APAs. Mas, mais uma vez, volto ao ponto que já discutimos: é preciso preparo para que as pessoas ocupem esses espaços e exerçam plenamente sua função. [...] Também percebo que a participação nos conselhos está desgastada. As reuniões têm pautas longas, das duas às cinco da tarde, o que cansa as pessoas. Elas saem com a sensação de ineficácia. [...] O conselho é um espaço onde se pode falar diretamente com os gestores. Se o poder público está com dificuldade de monitorar, essa aproximação com a sociedade civil pode ajudar. Além disso, você vai criando uma dinâmica de conhecer as pessoas: sabe quem é do ICMBio, quem é da Polícia Ambiental. E isso permite construir uma abordagem mais amistosa. (PP)
	-Vejo a APA como um espaço que o Estado normalmente não ocupa na sociedade. Acho que a APA tem esse papel importante, de permitir que as pessoas participem de fato, exponham problemáticas dos seus respectivos setores e sejam ouvidas. Claro que nem sempre tudo será resolvido, mas alguns conflitos conseguem ser mediados. Por exemplo, as condicionantes da Petrobrás ou de outros empreendimentos proporcionam cursos e outras ações, então a APA faz esse meio de campo perguntando quais cursos as pessoas acham interessantes, leva essas demandas para os responsáveis. [...] Acho que o conselho melhorou a relação da APA com os setores sim. Agora a relação entre os setores acho que melhora um pouco. Não vejo esse espaço melhorando a imagem que as pessoas têm da fiscalização. (PP)

	-A gente observa algumas ações do conselho que são importantes: o afastamento da pesca industrial; a separação de áreas de baixa mobilidade e baixa escala para os pescadores de pequena escala; a resolução interna que trata dos cercos flutuantes, uma das técnicas mais sustentáveis do cronograma [...]. Também destaco o cadastramento de embarcações acima de 15 metros dentro da APA. [...], mas ainda falta muito para alcançar 100%. O conselho ainda não contribui totalmente. Há muitas questões. A APA não tem estrutura suficiente para cobrir todo o litoral, a equipe é muito pequena, e não consegue atuar plenamente em toda a área [...]. (PP)
Pesca e Maricultura de pequeno porte	-No plano de manejo conseguimos estabelecer acordos que foram bons para todos: para as empresas, para nós e para o meio ambiente. Acho que o balanço foi positivo e negativo. O mar é de uso múltiplo e é público, mas a pesca artesanal já está lá há muito tempo. Onde há comunidades pesqueiras tradicionais, não deveria haver sobreposição. [...] Acho que há a dificuldade de ordenar outras atividades além da pesca, [...] há muito a ser feito em relação ao turismo desordenado. Os acordos de turismo são importantes para assegurar sua sustentabilidade. Os manguezais, por exemplo, estão sobrecarregados. Há construções nas desembocaduras dos rios, que são áreas sensíveis e integram a APA Marinha. O ordenamento dessas áreas é essencial para garantir uma pesca sustentável no futuro. [...], mas também tem um <i>lobby</i> político que dificulta esses resultados. (PeM) -A APA em si, as questões de gestão, não estão sendo tão desenvolvidas como colocamos no plano de manejo. [...] No processo do plano de manejo, a gente ganhou muitas coisas, não tudo, mas conseguimos avanços: consulta livre e prévia, conseguimos tirar a Zona de Uso Intensivo. [...] Todo mundo acabou concordando, porque era um interesse geral. Outro ganho foi reformular o ato tendente. [...] Sobre articulações entre setores, com os ambientalistas, por exemplo, já tentei algumas coisas, mas não foi a fundo. [...] Porque é muita luta, e eu já não dou conta de estar em mais espaços. (PeM) -As reuniões da APA permitem o controle do que está acontecendo no território. Teve uma reunião, em que falaram que estavam planejando uma usina de dessalinização lá em Ilhabela. Parece que o processo estava sendo feito meio por fora, e se não tivesse a APA, o negócio já teria acontecido [...], ninguém ia nem ficar sabendo. Por isso, participo mais com essa visão de estar informado sobre o que está acontecendo. [...] Na questão da poluição há falta de apoio do poder público em geral. [...] A poluição é a maior ameaça da maricultura, para a criação de mexilhão, que é um filtrador, é preciso ter boas condições da água. [...] Tem tratamento de esgoto, mas, na temporada, o sistema não dá conta. Parte do esgoto vai para o mar. Esse controle está difícil. (PeM) -Eu acho que a APA tem uma grande importância na atuação, principalmente no planejamento, ordenamento, e por abrir canais de comunicação. Às vezes é muito bom saber que você vai entrar numa reunião de conselho e vai ter lá uma secretaria da prefeitura, um órgão público ou uma empresa como o Porto, todos no mesmo canal de comunicação. Mas vejo isso também como uma dificuldade. Às vezes os assuntos ficam muito soltos, de forma geral. [...] Poderíamos tratar de questões como turismo, crescimento das cidades, especulação imobiliária, ocupação irregular [...], especialmente em áreas naturais valorizadas pela natureza, próximas às comunidades que praticam atividades ancestrais, como a pesca e a maricultura artesanal. [...] Por exemplo, o rancho de pesca é um marco, um símbolo da ocupação da comunidade pesqueira. A maioria deles [...] está sem documento. Por ser área pública, o assunto fica em aberto. Ninguém resolve o problema, porque há interesses da especulação, prefeituras, essas áreas dos ranchos são muito visadas. A APA poderia atuar nisso de forma mais incisiva. (PeM) -Hoje, a gente vê a APA Marinha com bons olhos. [...] Tem coisas com as quais não concordamos, mas [...] tem bastante coisa que foi positiva, como a proibição do arrasto, da pesca de parrama, que hoje não pode mais ser feita dentro da APA Marinha. [...], mas no plano de manejo, por exemplo, o setor pesqueiro teve uma perda na APA Marinha. A gente propôs um acordo de pesca e trouxe isso junto com o acordo de gestão. (PeM) -O conselho é um importante fórum de discussão, mas são ferramentas do governo, que nunca vão facilitar, principalmente para as comunidades. A APA tem um atributo que é o cuidado com as comunidades tradicionais, isso está previsto no decreto. Mas minha crítica é justamente porque isso, na prática, não funciona. [...] Dois dias após a aprovação do Plano de Manejo no CONSEMA, um pescador da comunidade de Búzios foi preso com 40 metros de rede. Uma rede para consumo próprio. [...] Acredito que é preciso ordenamento, que as regras funcionem. [...] As unidades de conservação deixam as comunidades à margem. Mas acho importante o aprendizado. É um canal de informação e a gente está sempre cobrando. (PeM)
Maricultura	-Acredito muito na construção do conselho, a nossa participação é determinante para garantir a maricultura. [...] Vejo que por pressão, a APA acabou seguindo um caminho que não beneficia a conservação. Ela abriu espaço para a pesca porque o setor ficou [insistindo]. O turismo já veio com um pacote pronto lá de cima. E aí, o que acontece? Marinas, trator 24 horas na água [...]. Precisamos olhar direto para o impacto. Então, num território voltado para turismo e pesca, o saldo é negativo. (M+)

Turismo e Esportes Náuticos	-Acho que [o CG] resultou em algo bom, em que todos conseguem exercer suas atividades. [...] A participação também serve para quebrar essa resistência inicial por desconhecimento. À medida que você se envolve, vai se desmistificando. [...] Quando a APA começou a formar sua documentação, mostrar o que seria, como funcionaria, o que seria ou não benéfico, onde impactaria, tudo foi se tornando mais claro. A gente passou a apoiar mais do que a criticar. [...] O ordenamento também definiu onde pode e onde não pode atuar. [...] Hoje, conseguimos orientar nossos clientes: aqui você pode navegar, aqui não pode pescar. Isso trouxe segurança jurídica. [...] Quando conseguimos aprovar o plano de manejo, afastamos a pesca industrial ainda mais para fora. Isso foi benéfico tanto para quem é da pesca quanto para quem não é. (Tur)
	-Quando entramos na APA, aprendemos muito. Antigamente, nos campeonatos [de pesca amadora], [...] podia capturar quantas peças quisesse de cada espécie, hoje limitamos a quantidade. Tem uma lista das permitidas e muitas que não podem. [...] Outro efeito positivo foi conseguir fazer com que as entidades ali dentro se conhecessem. Hoje eu sei o que faz um pescador artesanal. E tenho certeza de que ele sabe como é o meu esporte, mesmo sem nunca ter mergulhado. [...] Sabe que sou parceiro, não inimigo. É evidente que ainda há pessoas que não escutam e buscam apenas seu próprio espaço. [...] A APA deveria aproveitar essa união. Por exemplo, tem lanchas entrando no rio em alta velocidade, quase afundando os barcos de pesca. Essa informação chegou na APA, ela mandou um ofício para a Capitania dos Portos, orientou as marinas a alertar os usuários. A APA poderia ter mais força para intervir nessas situações. [...] (Tur)
Organizações ambientalistas	-Deveria haver no CG mais apropriação, mais iniciativa para executar ações ao alcance de cada um e para cobrar execuções. Mas, o que acontece hoje nas unidades, não só na APA, é que, na prática, o conselho [...] depende muito do tema. Por exemplo, [...] se o conselho não tivesse dado importância à questão do licenciamento, talvez a pauta nunca tivesse ganhado tanto peso na APA. [...] É um espaço muito rico, mas falta “perna” para gerar mais frutos e efetividade, tanto da equipe da UC quanto da sociedade civil. Você participa de uma reunião, e perde um dia de trabalho. Um dia sem estudar, sem pescar, sem trabalhar. [...] Embora o conselho seja forte, o que conseguimos consolidar fora dele ainda é pouco. O Estado também tem suas limitações para absorver as pautas. [...] Quando conseguimos mais engajamento, as coisas vão acontecendo, mas, geralmente, é em situações de emergência, como a instalação da usina de dessalinização em Ilhabela. (Amb_Br)
	-Do ponto de vista da administração, de gerir o Conselho, conduzir as reuniões, planejar, acho que há eficiência. O conselho, de forma geral, tem a função de negociar conflitos e atender demandas específicas e de gestão, inclusive com pesquisas. Isso é um ganho. Há regras. O plano de manejo é a regra. E o território está em disputa como nunca. O Conselho e a gestão cumprem um papel de mediação. Hoje estou no GT Araçá, que surgiu após o incêndio. A associação da comunidade tradicional do Araçá está super empoderada. Nas reuniões, opinam, criticam, participam ativamente. [...] Para participar do Conselho, é necessário se organizar, inclusive burocraticamente e acho que isso pode, inclusive, ser uma estratégia para fortalecer segmentos que defendem interesses coletivos. [...] O Conselho sempre será o espaço do diálogo e grandes temas são discutidos ali. As vivências, os dados trazidos por pesquisadores muitas vezes convencem até quem era contrário. O Conselho abre a possibilidade não só de informar, mas de debater soluções para os problemas apresentados, fragilidades e potencialidades. [...] Pensando nos objetivos da APA, acho que há limitações. A parte prática, de campo, muitas vezes não é feita. (Amb_Br)
	-Acredito que o conselho esteja sendo efetivo de forma lenta. São pequenos passos, talvez insuficientes diante da velocidade dos problemas, mas é o mecanismo que temos hoje. [...] O próprio plano de manejo já é um grande passo. Agora, para esse plano se tornar efetivo, é outra história. E a participação acho que facilita atingir os objetivos do planejamento, se há representantes da sociedade envolvidos no processo, a comunicação é mais direta, e as pessoas se sentem parte do plano. Isso facilita sua execução. [...] O conselho conseguiu mostrar aos pescadores que aquele espaço é necessário para eles, ajudou os pescadores em várias questões, inclusive burocráticas, como tirar carteirinha. [...] E os pescadores evoluíram muito nesse processo, se organizaram para entrar nesse processo e usufruir dele. [...] No começo, eram só as colônias representadas. Depois, apareceram pescadores que não se sentiam representados e formaram outras associações. [...] Em relação à conservação pode ser que não seja tão eficiente assim. O problema é maior do que a APA, maior do que o conselho. É algo que ultrapassa o que está ao nosso alcance. (Amb_Br)
Ensino e Pesquisa	-O conselho é efetivo no sentido de que ele se mantém, desde 2008 ou 2009, como um espaço com vitalidade, um espaço disputado, porque influencia o que acontece no território. Se não fosse efetivo, ninguém estaria disputando cadeira no conselheiro. [...] Por outro lado, na implementação do plano de manejo, isso não é tão evidente. Existem várias questões ainda em aberto. Falta mentoria, articulação, direcionamento... e duas coisas básicas: dinheiro e gente. [...] Muito do que acontece nas APAs depende da militância das gestoras, e isso tem tido sucesso apesar das limitações. [...] O plano de manejo, como documento, incorporou demandas comunitárias porque foi construído desde o início dessa forma. Isso se deve a pessoas da Fundação que fizeram esse processo acontecer. E, quando essas pessoas saírem, se outras não mantiverem esse foco, isso vai se perder. Por isso, é fundamental o papel do gestor na consolidação da participação, dando lastro, reputação e confiança ao processo. (EeP_Br)

	-O GT Araçá do conselho, por exemplo, foi uma ferramenta importante de interlocução entre a APA e a comunidade, junto com outras instituições. Esse foi um processo relevante de gestão ambiental do território. O GT participou do movimento social em São Sebastião para conter a expansão do porto, que já tinha sido autorizada pelo IBAMA. [...] A participação nesse processo conseguiu barrar um empreendimento que ia destruir a Baía do Araçá. (EeP_Br)

Fonte: elaborada pela autora.

As falas dos representantes do segmento de pesca e maricultura (Quadro 31) revelam percepções ambivalentes sobre a efetividade do conselho gestor. De um lado, reconhecem conquistas importantes, tais como: i) a regulamentação do cerco flutuante, ii) a garantia realização de consulta livre, prévia e informada no plano de manejo, iii) a retirada da Zona de Uso Intensivo que favoreceria atividades intensivas, iv) a proibição da pesca de arrasto e de parelha, e v) a criação de canais de comunicação entre pescadores, poder público e empresas. O conselho também é valorizado por ampliar o acesso a informações relevantes sobre o território, com menções ao caso da usina de dessalinização prevista para ser construída em Ilhabela, cuja existência só chegou ao conhecimento dos atores e permitiu que opinassem porque o projeto foi apresentado no conselho. Em contrapartida, surgem críticas quanto à dificuldade de ordenar usos não pesqueiros na APA, especialmente o turismo desordenado, a especulação imobiliária e o enfrentamento da poluição marinha, fatores percebidos como geradores de degradação dos ecossistemas e ameaças à pesca e à maricultura artesanal. Soma-se a isso a frustração com a não implementação integral do plano de manejo. A fiscalização é outro ponto sensível: embora reconhecida como necessária e debatida no conselho, os representantes relatam que o tratamento dirigido às comunidades tradicionais permanece desigual e punitivo. Por fim, apesar de considerarem o conselho um espaço de diálogo, há menção sobre não ter fomentado a cooperação entre segmentos, ponto associado à falta de tempo disponível para engajar em ações conjuntas.

Os representantes do setor de turismo (Quadro 31) demonstram uma visão positiva sobre a evolução do conselho e da APA, especialmente quanto ao ordenamento e à segurança jurídica. Foi destacado que, com o tempo, a participação no conselho e o envolvimento nos processos da APA ajudaram a quebrar resistências iniciais e a desmistificar sua atuação. A elaboração do plano de manejo também foi citado como um resultado fundamental, possibilitando delimitar atividades e afastar a pesca industrial para áreas mais distantes, trazendo benefícios tanto para pescadores quanto para turistas. Também se reforçam os efeitos educativos do conselho e seu papel na aproximação entre setores. Já o representante estadual da maricultura (Quadro 31) reconhece a importância do conselho e da APA para garantir a continuidade da atividade, mas

expressa frustração com os rumos da gestão. Critica-se a priorização de setores como turismo e pesca, enquanto a conservação ambiental estaria sendo negligenciada, com impactos visíveis como o aumento de marinas, poluição, óleo e tráfego intenso de embarcações, sem enfrentamento efetivo. Falas semelhantes também aparecem entre representantes do turismo, que apontam a falta de ações mais incisivas diante de conflitos ou infrações denunciadas no conselho, como embarcações de lancha entrando em alta velocidade em áreas sensíveis, percebendo a atuação da APA como limitada.

As falas dos representantes do segmento ambientalista e de ensino e pesquisa (Quadro 31) revelam uma avaliação majoritariamente positiva da atuação do conselho gestor, destacando, assim como outros segmentos, seu papel como espaço de diálogo, articulação e mediação de conflitos, embora também apontem limites estruturais e operacionais que afetam sua efetividade. De modo geral, reconhece-se que o conselho tem funcionado como um espaço estratégico de construção coletiva, influenciando decisões territoriais relevantes, como nos processos de licenciamento ambiental e de ordenamento do uso do mar, e mobilizando diferentes setores por meio de grupos de trabalho, como o GT Licenciamento e o GT Araçá. Este último é frequentemente citado como exemplo de atuação bem-sucedida, servindo como interlocutor entre comunidade local, APA e outras instituições, e alcançando resultados expressivos, como a interrupção da expansão portuária na Baía do Araçá. Os entrevistados também ressaltam que o conselho é um espaço onde dados científicos, experiências e conflitos são discutidos abertamente, e que sua longevidade e a disputa por cadeiras demonstram sua relevância territorial. Em contraponto, mencionam limitações importantes, como a dificuldade de transformar decisões do conselho em ações efetivas no território, a escassez de recursos, estrutura e pessoal técnico, além da sobrecarga dos conselheiros. A percepção sobre os efeitos diretos para a conservação é mais cautelosa, destacando que, embora o conselho tenha força, alguns desafios ultrapassam sua capacidade de atuação.

Em relação à percepção geral registrada nas entrevistas de que a participação no conselho contribuiu para melhorar a forma como os atores compreendem e se relacionam com a APAMLN, os dados das atas também evidenciam uma evolução no discurso positivo sobre a APA. Conforme indicado na Matriz Hierárquica dos Discursos, nos discursos diretamente relacionados à APAMLN observa-se uma ocorrência significativamente maior de manifestações favoráveis em comparação àquelas de caráter crítico. Como mostrado no Gráfico 11, essas manifestações positivas se intensificam a partir de 2015, alcançando seu pico em 2018,

ano em que o conselho gestor esteve particularmente ativo devido à retomada do processo de elaboração do plano de manejo. Parte dessas manifestações corresponde a falas da própria equipe gestora em defesa da APA frente a posicionamentos contrários; contudo, identificou-se um volume majoritário de manifestações provenientes de representantes de diferentes segmentos. Algumas dessas manifestações categorizadas nesse tema estão indicadas a seguir.

Caetano (Colônia Z08) disse que está preocupado com o conhecimento que os membros do CTBio demonstraram possuir sobre o [plano de manejo]. [...], mas que confia muito na APAMLN, e acha que ela veio para ajudar os pescadores, mas que, caso haja alterações no pacto territorial, ele irá parar de participar das reuniões da APAMLN, pois irá desacreditar de todo o processo. (Ajuda Memória 69ª, 2020)

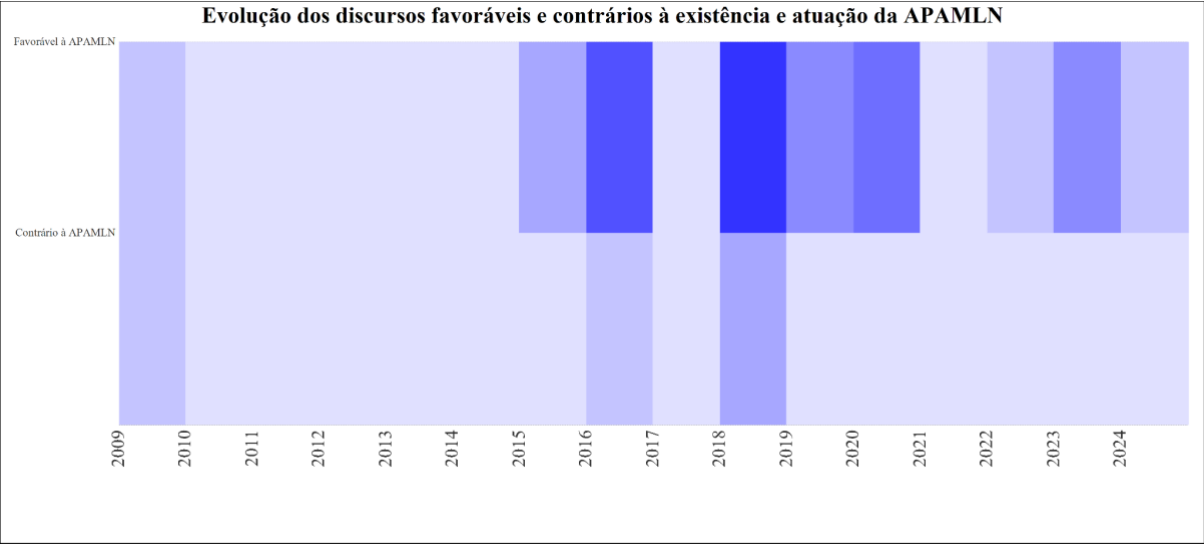
Jerri (Colônia Z10) [...] complementou que a APAMLN está instituída, e que é necessário participar da construção dos processos, e que, se as comunidades estiverem atentas, pode ajudar a vida dos pescadores. (Ajuda Memória 72ª, 2020)

Mara (ASSONA) parabenizou Geraldo e a equipe da APAMLN pelas ações desenvolvidas, e destacou que a participação dentro dos conselhos traz uma riqueza de aprendizados e produtos que beneficiam o território, destacando também a participação conjunta como um pilar essencial do convívio harmônico dentro do território. (Ajuda Memória 90ª, 2022)

Ana Flávia (ABPTP e FCT) comentou sobre como é importante lembrar do processo histórico do CT-Pesca e como ajudou as comunidades pesqueiras na sua formação. (Ajuda Memória 95ª, 2023)

Jerri (Colônia Z10) comentou que começou em 2008 a jornada com a APAMLN, informou que continua “não a APAMLN”, mas que ele entende a importância que a APAMLN tem no território. Disse que o pessoal da pesca continuará conversando com a APAMLN e apesar de discordar de várias coisas é sabido que é necessário o ordenamento do território. (Ajuda Memória 96ª, 2023)

Gráfico 11 - Evolução dos discursos favoráveis e contrários à existência e atuação da APAMLN. Quanto mais intensa a cor, maior a frequência de falas a favor (parte superior) ou contra (parte inferior) a atuação da APAMLN.



Fonte: elaborado pela autora.

Por outro lado, conforme mencionado em algumas falas de entrevistados, ainda que tenha havido avanços na percepção positiva sobre a APA, persiste, em determinados discursos, uma desconfiança em relação aos instrumentos de conservação de forma geral, especialmente no que se refere às áreas protegidas. Um caso emblemático que demonstra essa desconfiança é a discussão sobre a proposta da Fundação Florestal para a criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (PEMTP), no entorno da Ilha Anchieta, uma das ilhas inseridas na APAMLN, já protegida também por um parque terrestre (Parque Estadual da Ilha Anchieta). A discussão da proposta não se restringiu ao conselho gestor da APA, sendo tratada desde 2021 em outros conselhos e também em audiências públicas. O processo foi paralisado naquele mesmo ano, diante das demandas dos atores sociais por maior participação e maiores esclarecimentos, e foi retomado em 2023. No âmbito do CG da APAMLN, a discussão mais recente (Quadro 32) evidenciou uma insatisfação persistente em relação à proposta, bem como divergências entre representantes de atividades econômicas, ambientalistas e pesquisadores.

Quadro 32 - Retrato do debate realizado no conselho gestor da APAMLN sobre a proposta de criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (PEMTP).

Debate sobre a proposta de criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (Ajuda Memória 100ª, 2024)
-Alexander Turra (IOUSP) [...] as Ilhas Anchieta e das Palmas apresentam importante biodiversidade para a região [...] explicou sobre outra publicação de um estudo feito na Ilha Anchieta com caramujos e o impacto das mudanças ambientais nesses organismos, reforçou como as áreas marinhas protegidas de forma integral são fundamentais para determinadas espécies e para a biodiversidade regional. Por fim, enfatizou a importância de um mosaico de Unidades de Conservação e da criação de uma UC integral para um olhar mais atento à área proposta, visto que a APAMLN é uma UC muito grande e não é possível dar atenção específica a uma área só.

-Mara (ASSONA) disse que os argumentos apresentados não convencem pois não estão tendo um diálogo claro com a sociedade. Perguntou sobre a real necessidade de criar uma Parque Estadual dentro de uma APA, sendo que a mesma já possui regramentos específicos para essa área. Disse que a área já é de exclusão de pesca e perguntou porque o ordenamento do turismo na região não pode ser realizado pelo PEIA.
Geraldo (ICMBio) disse [...] que apoia a criação do PEMTP. Informou que a área é de exclusão de pesca apenas no papel, na prática não existe fiscalização.
-Wagner (APPS) [...] não entende por que criar um parque em cima de um local que já é protegido. [...] Explicou que com a criação do parque marinho é evidente que a gestão irá ser mais eficiente e que acha isso um ponto positivo, mas que acha que a criação das UCs sempre beneficia um grupo pequeno e não a maioria da população. [...]
-Alexander (IBAMA) [...] perguntou sobre a questão da controvérsia de criar um parque dentro de outra UC [...] Disse que se preocupa com a pressão sobre as comunidades tradicionais [...] Perguntou se não é mais efetivo fortalecer a gestão da APAMLN para garantir uma melhor gestão do que criar outra UC. Reforçou sobre a pressão sobre a pesca artesanal, que vem sendo criminalizada constantemente, por fim, disse que não existe uma devolutiva dos pescadores artesanais sobre um real aumento de peixes por conta dessas áreas de exclusão de pesca.
-Chico (AMA) [...] disse que a manifestação das comunidades sempre foi contra a criação do PEMTP [...] Disse que a criação de parques marinhos é sempre para a elite e não para a população. [...] Perguntou sobre a zona de amortecimento, que não entende claramente sobre como será definido e gostaria de mais esclarecimento. Para concluir, disse que a área do PEMTP deveria ter um espaço definido para pesca artesanal, como um corre-flutuante ou maricultura de uso sustentável, que dessa forma teria o apoio da pesca artesanal e da comunidade tradicional.
-Ana Flávia (AARCCA) disse que [...] os pescadores não estão de acordo com a criação do PEMTP. [...] Comentou que a área da APAMLN é uma ZPGBio, sendo uma área de exclusão de pesca e que as comunidades tradicionais pesqueiras respeitam essa regra, disse que se têm gente pescando nessas áreas, eles devem ser punidos, mas isso só retrata todos os pescadores artesanais. Relembrou que todos os espaços que já aconteceram para que as comunidades se manifestem sobre a pauta, sempre foram contestados, em reunião, pois a pauta está sendo levada adiante, o que parece é que essa consulta não está cumprindo o objetivo e já está tudo definido. [...] Reforçou que consta em ata que os pescadores artesanais são contra a criação do PEMTP.
-Roberto (ANUBRA) falou que o segmento náutico é contra a criação do PEMTP, que é preciso maior clareza com relação aos regramentos, principalmente com relação à área de exclusão de pesca e à zona de amortecimento. Perguntou [...] se o desenho do PEMTP será feito de forma participativa ou de cima para baixo. Disse que a criação de uma UC vai aumentar os custos da máquina pública e é preciso avaliar se isso realmente é uma prioridade.
-Diego comentou [...] sobre a importância da complementaridade e não a substituição das UCs. [...] Enfatizou que o mosaico de UCs trazem um ganho para a população pois garantem maior segurança, já que a especulação imobiliária é muito agressiva, garantindo para o território uma melhor condição ambiental. Disse que quando se tem uma boa gestão, os resultados são evidentes. [...]
-Rodrigo (FF) disse que está de pleno acordo sobre comunicar com a sociedade [...] e a FF está à disposição da sociedade como um todo, para dialogar, ouvir e trazer informações sobre essa pauta. Comentou que duas pautas foram bastante faladas na reunião, uma sobre criar um parque marinho (área de proteção ambiental), e outra sobre a área de exclusão de pesca. Explicou que as leis não se aplicam sozinhas, elas precisam obrigatoriamente estar presente, pois são as executoras das leis. Sobre a questão de a área ser APAMLN, a FF quer aumentar a capacidade de gestão desse território, pois trata-se de uma área diferenciada, em diversas esferas, ambiental, social e cultural. Dentro das capacidades da APAMLN fica fora das condições de se trazer a gestão dessa área com a mesma atenção e presença que um parque marinho. [...] disse que não se trata de uma proposta velha, mas muito atual, os estudos utilizados para o embasamento da criação do parque são na maioria estudos específicos e locais, com muitas informações ricas e regionais, o que é um grande diferencial. [...] disse que concorda que o acesso às áreas marinhas normalmente é mais restrito, devido aos custos para chegar nessas regiões, mas a FF busca a integração da sociedade com as UCs, promovendo projetos para conectar a sociedade com as áreas protegidas.
-Mia (VIVA) disse que concorda com as falas que tratam da importância de se ouvir os usos humanos dos recursos ambientais, mas que existem também as espécies que também vivem e usufruem dessas mesmas áreas, que o ambiente não é de exclusividade humana. Reforçou que já é sabido que as áreas protegidas são fundamentais e trazem diversos benefícios ambientais, sociais e econômicos para a sociedade, apesar das dificuldades da gestão, que todos sabem como é complexo, uma vez que uma área protegida é definida, é mais fácil batalhar para que seja devidamente fiscalizada e com uma boa gestão. Por fim, disse que apoia a criação do PEMTP por todos os benefícios que um parque marinho pode trazer para o território e entorno.
-Gilda (ISS) [...] Reforçou sobre a consciência com a COP10 sobre a criação de UCs marinhas e costeiras, disse que a criação de UCs favorece a pesca de forma indireta, visto que possibilita o aumento da população de peixes na região. Disse que apoia a criação do PEMTP e que, inclusive, espera que outras áreas do Litoral Norte se tornem parque também, como o entorno da Ilha das Cabras e Ilhabela.

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação à efetividade da participação para o controle social, retoma-se aqui a Matriz Hierárquica dos Discursos, tanto para analisar a fiscalização do exercício da participação quanto

para examinar as manifestações relacionadas à responsabilização por impactos socioambientais. O tema da fiscalização do exercício da participação concentra a maioria dos trechos relacionados ao processo de elaboração do plano de manejo, que corresponde a 59% das manifestações. Surgem questionamentos sobre o cronograma e a limitação da participação pública, como: “[...] o cronograma vem novamente em uma política de cima para baixo. [...] é necessário [...] consultar os outros pescadores, compartilhando a responsabilidade de aprovar o cronograma” (Ajuda Memória 59^a, 2019) e “solicita um prazo maior na elaboração do Plano de Manejo, para que seja possível realizar um processo mais participativo com as comunidades” (Ajuda Memória 57^a). Também aparecem registros de insatisfação com interferências externas no zoneamento construído de forma participativa, como na crítica à entrada tardia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP): “a FIESP não participou em nenhum momento do Plano de Manejo da APAMLN e que não acha justo que agora a instituição possa opinar no processo a esta altura das discussões [...]” (Ajuda Memória 69^a, 2020). Somam-se ainda manifestações que denunciam o descumprimento de procedimentos institucionais, como: “disse que no Regimento Interno é definido que as proposições feitas no fórum são deliberativas no âmbito do CG, tudo o que passa pelo GT tem de ser deliberado no CG” (Ajuda Memória 47^a, 2016).

A participação no licenciamento ambiental abrange cerca de 33% dos trechos categorizados, reunindo desde comentários gerais sobre os processos de licenciamento até críticas específicas às condicionantes, compensações ambientais e audiências públicas. Entre as falas mais amplas, destacam-se observações como: “[...] comentou sobre algumas falhas nos documentos de EIA-RIMA da Equinor e a falta de algumas respostas. Por conta disso, foram estabelecidos alguns contatos com o Ministério Público Federal (MPF)” (Ajuda-Memória 93^a, 2023). Quanto às condicionantes, foram registradas manifestações como: “Queremos que eles venham no conselho apresentar [...] o porquê das condicionantes da APAMLN não terem entrado. [...] deverão apresentar [...] os critérios para sua aceitação” (Ajuda-Memória V, 2012); e “[...] a FF fez um acordo com a Petrobras que retira alguns itens que foram sugeridos [no CG] [...] que seja enviado um convite à Fundação [para se manifestar] sobre as condicionantes acordadas com a Petrobras” (Ajuda-Memória IV, 2012). Por fim, surgem críticas ao próprio processo participativo no licenciamento, especialmente pela falta de transparência e pelos prazos restritos: “[...] não é disponibilizado um calendário das audiências públicas e [...] prazo curto para realização das análises. Deveria haver uma antecipação grande para divulgação e que

a audiência deveria responder o que foi questionado anteriormente” (Ajuda-Memória XXXVII, 2014).

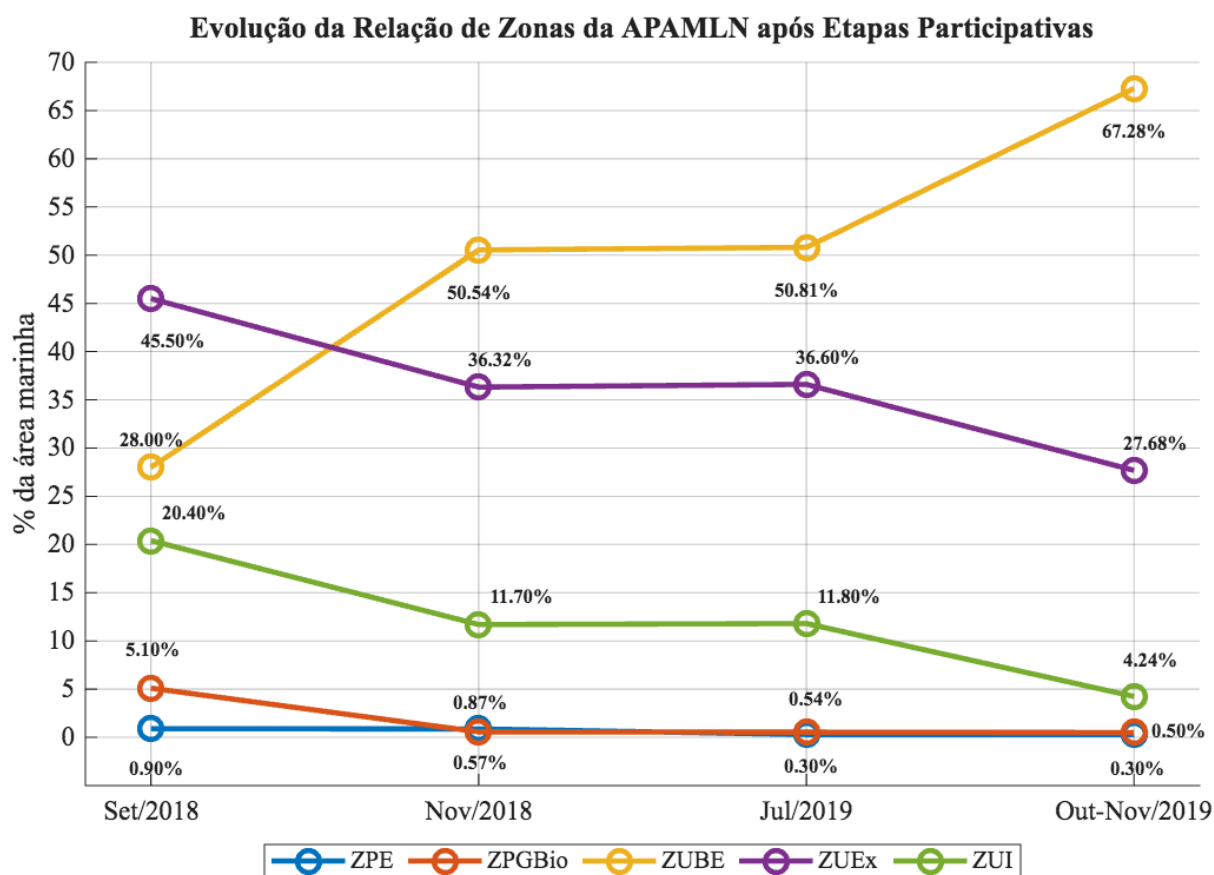
Na mesma lógica, as manifestações categorizadas como “responsabilização por impactos socioambientais” estão majoritariamente ligadas ao processo de licenciamento. Há um predomínio de manifestações relacionadas ao licenciamento ambiental da atividade petroleira, sobretudo no âmbito da análise dos EIA-RIMAs, e também à atuação do Porto de São Sebastião. Expressões como as seguir se repetem consistentemente: “[...] há problemas recorrentes em todos os Estudos de Impacto Ambiental”, “conclui que é por isso que o licenciamento ambiental sem avaliação estratégica é frustrante e limitado, porque não é capaz de analisar tudo o que é necessário”, “[...] demonstrou certa preocupação com a representação de outros grupos de animais nas análises do EIA, tendo em vista que as considerações não apresentaram muita abrangência desse espectro”, “[...] quando se fala em emergência, simplesmente só é considerado problema o fato de toque na costa, [...] isso será contestado no parecer da APAMLN, pois o fato de não tocar na costa não quer dizer que não haja impacto”, “O modelo oceânico utilizado é mais aplicável para movimentação de água longe da costa, e não para a região costeira. O trabalho considera os derramamentos [de óleo] de forma inadequada”.

Além dos discursos relativos ao exercício do controle social, a Matriz de Discursos identificou manifestações que ressaltam a importância de atuação articulada entre o conselho gestor, a APAMLN e outras instâncias como estratégia para ampliar a efetividade da gestão costeira. Embora esse tipo de posicionamento não seja tão frequente quanto outros, aparecem falas relevantes distribuídas ao longo dos anos. Há demandas explícitas pela integração entre instrumentos de gestão, por exemplo: “[é] importante uma aproximação ainda maior entre as ações do GERCO e APA Marinha do Litoral Norte, [...] integrando propostas como o Plano de Ação e Gestão com o Plano de Manejo” (Ajuda-Memória 90ª, 2022); e “o Termo de Referência (TdR) [...] foi feito juntamente pelas 3 APAs Marinhas, constituindo um único documento. A integração [...] é necessária, visto que o mar não tem limites definidos [...]” (Ajuda-Memória IV, 2013). Também se destacam chamadas por uma visão articulada terra-mar: “a gestão da APA deve ser feita de forma integrada com o entorno, pois grande parte da poluição da área marinha [...] vem dos rios e [...] suas fontes estão na área continental” (Ata I, 2010); e “não desmembrar a revisão da parte terrestre e da parte marinha, visto que a interface destes ambientes é que compõe a zona costeira” (Ata V, 2010). Por fim, há menções à articulação

institucional e social, como a necessidade de parcerias com outras instituições — “é necessário que sejam feitas parcerias com outras instituições (CBH, CETESB) para fortalecer a proteção ao manguezal, principalmente na questão de saneamento.” (Ajuda-Memória 45, 2016) — e a reivindicação de “cooperação melhor e mais coordenada entre os estados e os municípios” (Ajuda-Memória VI Extraordinária, 2014).

Voltando o olhar para os efeitos da participação pública no plano de manejo da APAMLN, o processo revelou uma priorização crescente da Zona para Usos de Baixa Escala (ZUBE) em detrimento de outras categorias de zoneamento, conforme evidencia o Gráfico 12. Ao longo da tramitação participativa também se verificou redução significativa das áreas classificadas como ZUEx e ZUI. De acordo com o Decreto nº 66.823/2022, que aprovou o plano de manejo, as categorias de zonas da unidade são definidas da seguinte forma: I - Zona sob Proteção Especial - ZPE: corresponde à unidade de proteção integral (apenas usos indiretos, sem extração de recursos, como turismo e educação ambiental); II - Zona de Proteção da Geobiodiversidade - ZPGBio: concentra ecossistemas frágeis e ambientes relevantes para a proteção de espécies endêmicas, migratórias ou ameaçadas de extinção e para a renovação de estoques pesqueiro (apenas usos indiretos e com anuência do órgão gestor); III - Zona para Usos de Baixa Escala - ZUBE: concentra ambientes relevantes para a conservação dos recursos naturais onde ocorrem atividades de baixa escala; IV - Zona de Uso Extensivo - ZUEx: concentra ambientes com média intensidade de uso ou intervenção humana (permite embarcações de pesca e mariculturas maiores que a ZUBE, por exemplo); V - Zona de Uso Intensivo - ZUI: concentra ambientes com alta intensidade de uso ou intervenção humana.

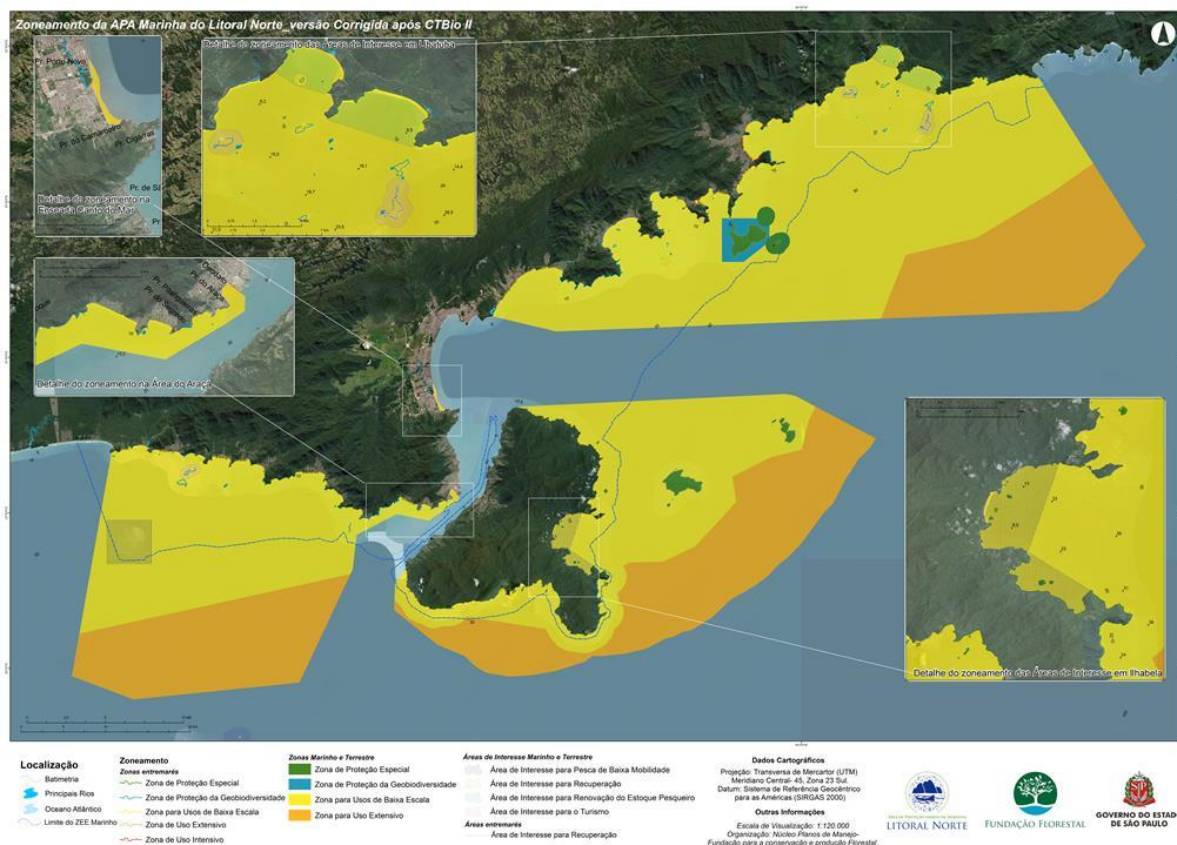
Gráfico 12 - Evolução da proposta de zoneamento da APAMLN nas diferentes versões do plano de manejo, com base nas contribuições recebidas ao longo das etapas participativas



Fonte: elaborado pela autora.

O zoneamento final da APAMLN, resultante do processo participativo, está apresentado na Figura 21.

Figura 20 - Mapa do zoneamento da APAMLN. Os polígonos em amarelo correspondem à ZUBE, os em laranja à ZUEX, os em verde à ZPE e os em azul à ZPGBio. A ZUI não está representada no mapa.



Fonte: São Paulo (2022).

Os programas de gestão previstos no plano de manejo são seis e seus objetivos foram definidos coletivamente: (1) Programa Manejo e Recuperação, assegurar a conservação da diversidade sociocultural, biológica e as funções dos ecossistemas; (2) Programa Interação Socioambiental, estabelecer por meio das relações entre os diversos atores do território, os pactos sociais necessários para garantir o objetivo superior da UC; (3) Programa Proteção e Fiscalização, garantir a integridade física, biológica e cultural da unidade; (4) Programa Pesquisa e Monitoramento, produzir e difundir conhecimentos que auxiliem a gestão da UC em suas diversas ações; (5) Programa Uso Público, articular, promover e ordenar o turismo em conjunto com os diferentes atores sociais, buscando a sua sustentabilidade; (6) Programa Desenvolvimento Sustentável, buscar alternativas sustentáveis mediante o incentivo e a difusão de ações compatíveis com os atributos da UC e com as demandas socioeconômicas da população. Os programas foram estruturados contemplando: objetivo estratégico, metas, indicadores, condicionantes para implementação, diretrizes, ações, responsabilidades e parcerias, além de um cronograma de execução.

Os programas de gestão acabaram por abarcar grande parte do que não foi incorporado ao zoneamento, como, por exemplo, a criação das AIPBMs, contemplando demandas

anteriormente negadas no processo de zoneamento. Isso resultou em um documento extenso, com aproximadamente 26 metas e mais de 250 ações a serem implementadas. Além dos comentários já apresentados nos quadros das percepções sobre a efetividade, que apontam dificuldades na implementação, há também uma manifestação específica destacando que, na tentativa de incorporar o máximo possível de propostas, os programas acabaram se tornando difíceis de executar e, em certa medida, desconexos.

Tudo que a gente não conseguiu incluir no zoneamento, que fazia sentido técnico, acabou colocando nos programas de gestão. Então, os nossos programas de gestão ficaram meio "Frankenstein". Porque acabou sendo uma forma que encontramos de incorporar tudo o que foi falado. [...] E agora, quem vier depois vai ter que lidar com essas imperfeições do processo que aconteceram antes, porque era preciso dar um encaminhamento. Acho que o fato de termos ido muito aos territórios fez com que a gente já incorporasse muita coisa nas minutas[...]. (PP_Br)

No que se refere aos resultados da participação para além do processo de elaboração do plano de manejo, observou-se nas atas diferentes formas de atuação do conselho gestor da APAMLN, conforme detalhado no Quadro 33. Entre os principais resultados identificados estão: ações conjuntas entre o poder público e representantes da pesca para o ordenamento da atividade pesqueira, especialmente no que diz respeito a determinadas artes de pesca; revisão de EIA-RIMAs produzidos ao longo do licenciamento das etapas do Pré-Sal, processo que ocorre aproximadamente a cada cinco anos, gerando manifestações técnicas do conselho sobre fragilidades e omissões nos estudos; e a elaboração ou revisão de instrumentos de gestão, incluindo a produção do Diagnóstico Participativo de usos e atividades da área e a definição dos limites da Baía do Araçá, com o objetivo de aprimorar o planejamento da gestão e assegurar os usos tradicionais das comunidades locais. Também foram mapeados programas e projetos relevantes, como o Programa Mar sem Lixo, baseado no pagamento por serviços ambientais, além de articulações intersetoriais e outros resultados decorrentes da atuação colegiada.

Quadro 33 -. Resultados alcançados ao longo dos anos do CG da APAMLN.

Resultados do CG da APAMLN		Observações
Ordenamento Pesqueiro	Cadastramento dos Cercos Flutuantes (arte de pesca)	Atuação conjunta entre o poder público e as colônias de pescadores para a regularização dos cercos flutuantes na APAMLN e sua devida sinalização, com o objetivo de evitar conflitos com a navegação.
	Cadastramento de embarcações	Articulação entre segmentos para identificação e regimento dos diferentes tipos de categorias de embarcações que atuam na APAMLN
	Moção CG APAMLN 01/2014 - Pesca de Emalhe na APAMLN	Revisão das Instruções Normativas (IN) IBAMA nº 166/2007, e MPA/MMA nº 10/2011 e nº 12/2012, com o objetivo de adequá-la às particularidades da pesca de emalhe no Litoral Norte, de modo a minimizar os impactos da norma sobre os pescadores da APAMLN.
	Moção CG APAMLN 022/2016 - Pesca de Emalhe na APAMLN	

	Manifestação sobre a Portaria SAP/MAPA Cercos Flutuantes	Sugerir inserções para o regramento dos cercos flutuantes (ex. sinalização, limite de cercos por CPF, etc.)
	Elaboração da Resolução SMA para a regulamentação dos Cercos Flutuantes	Construção, no âmbito do GT Cerco Flutuante, de proposta para a regulamentação por meio de resolução estadual da arte de pesca, baseada em legislações vigentes e considerações dos pescadores do LN.
	Elaboração da Resolução SMA 69/2009, que proíbe a pesca de arrasto por sistema de parelhas na APAMLN	Proposta construída no âmbito da Câmara Técnica (CT) Pesca.
	Moção CG APAMLN 01/2012	Solicitou ao IBAMA e CETESB a inclusão da APAMLN nos processos de licenciamento ocorridos na região.
Manifestação no Licenciamento Ambiental	Manifestações e Informações Técnicas sobre EIA-RIMAs das Etapas do Pré-Sal	Considerações mais frequentes: inclusão de impactos socioambientais e impactos cumulativos não considerados, revisão da área de influência do empreendimento, solicitação de condicionantes ambientais, exigência de transparência e participação no licenciamento.
	Licenciamento do Gasoduto Rota 3	
	Suspensão da licença de ampliação do Porto de São Sebastião	Articulação no âmbito do GT Araçá, em 2016, junto ao Ministério Público Estadual, visando a suspensão da ampliação da infraestrutura do Porto, em razão dos impactos socioambientais que a obra acarretaria, como a remoção do substrato, danos aos costões rochosos, aumento da poluição, e a intensificação da disputa por espaço com a comunidade tradicional local, entre outros efeitos.
	Produção de relatório sobre a omissão da Transpetro em relação ao derramamento de óleo ocorrido no TEBAR	Objetivo de provocar a Transpetro a se posicionar e tomar ações concretas.
Elaboração e Revisão de Instrumentos de Gestão	Elaboração do Diagnóstico Participativo da APAMLN	Documento base para a elaboração do plano de manejo da APAMLN, no qual foram mapeados usos e atividades da área, e conflitos e sobreposições destes.
	Revisão do Decreto 60.302/2014, que institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP	Propostas: diferenciação entre APAs marinhas e terrestres, consulta aos gestores das UCs para revisão do decreto, e corresponsabilidade entre FF e UCs na elaboração dos Planos de Metas anuais.
	Revisão do Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (ZEE-LN)	Revisão do ZEE por meio da avaliação setorial da sua efetividade, guiada por duas questões: o ZEE está sendo cumprido? A influência do ZEE na atividade dos seus setores é positiva ou negativa?
	Delimitação da Baía do Araçá em São Sebastião	Realizada no âmbito do GT Araçá (composto por representantes do poder público, pesquisadores e membros da comunidade local), a delimitação da área considerou critérios que conciliaram a percepção comunitária sobre sua importância socioeconômica com aspectos legais, biológicos e geomorfológicos.
Publicações	Publicação do "Diagnóstico das fontes de poluição do Litoral Norte Paulista"	GT Embarcação e CT San
	Publicação do "Passaporte Azul – roteiros de mergulho", que tem caráter inédito, por incluir aspectos da pesca; publicação como meio de informação e Educação Ambiental para o consumidor	Articulação entre setores da pesca e turismo por meio do GT Pesca.

	Publicação do informativo "Impactos que podem ser causados pela alta velocidade e proximidade das embarcações"	Elaborada pelo poder público em diálogo com pesquisadores, com base no Diagnóstico Participativo da APAMLN e em dados da Marinha, a partir de uma provocação feita por representantes do CG.
Projetos e Programas	Obtenção de condicionantes ambientais no âmbito do licenciamento ambiental para a APAMLN	Condicionantes sobre espécies exóticas invasoras, Avaliação Ecológica Rápida de São Sebastião a Caragatatuba, diagnóstico dos impactos e capacidade de suporte do turismo náutico, Projeto de Monitoramento do Impacto das Embarcações, Programa de Monitoramento de Praias (PMP) sujeitas a vazamento de óleo, Estudo de Usos Socioeconômicos das Áreas de Manguezal, entre outras.
	Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): Programa Mar sem Lixo	Articulação entre pescadores e a Fundação Florestal para o desenvolvimento do Programa Mar sem Lixo, com o objetivo de combater a poluição marinha por meio do pagamento a pescadores que recolhem resíduos sólidos durante suas atividades pesqueiras.
Diálogo e Articulação Intersetorial	Formalização de parceria com o CBH-LN com objetivo de elaborar diagnóstico e documento técnico que subsidie a normatização e documentos legais que disciplinem o esgotamento sanitário das embarcações no Estado de SP	Criação do GT Embarcação em conjunto com a CT-SAN (CT de Saneamento) do CBH-LN, composto por representantes do poder público, turismo e ambientalistas.
	Realização de encontros nos territórios para diálogo entre Polícia Ambiental e pescadores	Demanda apresentada pelo setor da pesca para promover o debate sobre os procedimentos de fiscalização que impactam diretamente os pescadores, com o objetivo de buscar o entendimento e a cooperação entre as partes envolvidas.
	Visita monitorada ao Porto de São Sebastião	Membros do CG realizaram visita monitorada no Porto de São Sebastião, visando conhecer as instalações e atuação do empreendimento.
Capacitação	Promoção de cursos e capacitações a partir de demandas vindas do território	Alguns cursos e capacitações: "Como empreender na pesca artesanal", "Qualidade do pescado", "Educação Ambiental", "Turismo de Base Comunitária", "Formação de Aquaviários para Pescador Profissional", "Agregação de valor ao pescado", capacitações voltadas a melhor compreensão de processos de licenciamento e compensação ambiental, Treinamento para os operadores do Ordenamento Turístico da Ilha das Couves, etc.
Acordo de gestão	Gestão Compartilhada da Ilha das Couves para ordenamento turístico	Estabelecimento de acordos no GT Ilha das Couves entre o poder público e a Comunidade Tradicional de Picinguaba (território tradicional onde a Ilha das Couves está inserida) para o ordenamento do turismo, definindo número máximo de visitantes, padronização do valor dos passeios e outras regras.
Outros	Solicitação de retirada de pauta do PL 249/2013 - Concessão de UCs por até 30 anos	Retirada da pauta que tramita em caráter de urgência na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp) que prevê a autorização para a concessão das UCs paulistas por um período de até 30 anos para a iniciativa privada. Convidar representantes da SMA e FF para discutir o PL nos Conselhos das UCs.

Fonte: elaborado pela autora.

6.2.2 Estudo de caso: Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC), Andaluzia, Espanha

6.2.2.1 Representatividade

A *junta rectora* do PNBC, conforme apresentado no Quadro 34, é composta por, no mínimo, 19 representantes do poder público e 20 representantes dos outros segmentos. Esse número pode variar devido ao fato de que (a) o número de grupos parlamentares na Andaluzia pode variar ao longo dos mandatos e (b) existem três cadeiras destinadas a membros que, de acordo com o estabelecido no artigo 3.2 do Decreto nº 239/1997, são eleitos por votação e

devem ser pessoas de reconhecido prestígio e conhecimento sobre o PNBC. Ao longo dos anos, as vagas para pessoas de reconhecido prestígio foram ocupadas principalmente por representantes do ensino e pesquisa da Universidade de Cádiz e representantes da atividade salineira artesanal. Fora essas cadeiras, há também a vaga de presidente da JR, detalhada mais adiante no critério “planejamento”.

Quadro 34 - Composição da *junta rectora* do PNBC.

Segmento	Configuração original (Decreto 239/1997)
Poder Público	O Delegado do Governo na província ou um representante designado por ele
	O Delegado Provincial da Secretaria de Meio Ambiente ou um representante designado por ele
	Um representante da Secretaria de Trabalho e Indústria
	Um representante da Secretaria de Turismo e Desporto
	Um representante da Secretaria de Obras Públicas e Transportes
	Um representante da Secretaria de Agricultura e Pesca
	Um representante da Secretaria de Educação e Ciência
	Um representante da Secretaria de Cultura
	O Diretor Conservador (gestor)
	O Gerente da Gerência de Fomento do Parque ou pessoa designada pelo Instituto de Fomento de Andaluzia
	Um representante da Deputação Provincial de Cádiz
	Um representante do Ministério da Defesa
	Um representante de cada um dos Municípios cujo território, ou parte dele, esteja situado ou se encontre dentro dos limites do Parque Natural
	Um representante de cada grupo parlamentar na Andaluzia
	Um representante da Demarcação de Costas
	Presidente
	Três membros eleitos conforme dispõe o artigo 3.2 do Decreto 239/1997, de 15 de outubro
Atores Sociais	Dois representantes da Universidade de Cádiz
	Três representantes da Confederação de Empresários da Andaluzia (CEA) ou das organizações empresariais mais representativas
	Três representantes das organizações pesqueiras cujas atividades se desenvolvem no Parque Natural, indicados por essas mesmas organizações
	Três representantes das organizações sindicais, indicados pelas organizações sindicais mais representativas
	Três representantes, indicados pela Federação Andaluza de Esportes, correspondentes a cada um dos três esportes mais praticados no território do Parque Natural
	Dois representantes, indicados pelas associações ambientalistas andaluzas, entre aquelas que, segundo seus estatutos, tenham como fins a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente
	Um representante das associações de moradores dos municípios situados no Parque, indicado pela Confederação Andaluza de Associações de Moradores
	Um representante do Conselho Superior de Investigações Científicas
	Um representante das associações de consumidores, indicado pelas representadas no Conselho Andaluz de Consumo
	Um representante das associações juvenis, indicado pelo Conselho da Juventude da Andaluzia

Fonte: elaborado pela autora.

A composição foi estabelecida pelo Decreto nº 239/1997 e segue a mesma configuração atualmente. Não foi localizada a composição completa, com a indicação das instituições e organizações específicas que integram a JR. Contudo, a leitura das atas permitiu identificar

alguns pontos relevantes sobre o tópico: as vagas destinadas a organizações pesqueiras permanecem vazias até 2014 (a 2ª ata de 2010, registra a vacância das vagas e, até 2014, não há registro de presença em ata), quando passam então serem ocupadas pela Organização de Produtores de Piscicultura Marinha de Andaluzia e pela Associação de Empresas de Aquicultura Marinha de Andaluzia (ASEMA); esta última, ASEMA, também ocupa vagas destinadas a representação empresarial. Por esse motivo, optou-se por apresentar, ao longo desta seção, o gráfico de presença nas reuniões da JR referente ao setor produtivo sem diferenciar as cadeiras.

Quanto à garantia de representação de mulheres e de grupos vulnerabilizados, identificaram-se apenas a Lei nº 12/2007, para a promoção da igualdade de gênero na Andaluzia, e a Lei nº 9/2018, que a modifica. Ambas determinam que a composição dos órgãos colegiados da Junta de Andalucía deve assegurar representação equilibrada entre homens e mulheres, cabendo às instituições e organizações representadas facilitar esse equilíbrio. Não foram encontradas referências específicas sobre grupos vulnerabilizados na Bahía de Cádiz e o fomento ao seu envolvimento.

Sobre a percepção dos representantes do poder público (Quadro 35) acerca da representatividade na JR, observam-se posições divergentes: enquanto alguns consideram que os setores relevantes estão formalmente contemplados, outros argumentam que a composição não reflete plenamente a diversidade social da região, funcionando mais como um espaço controlado pela administração do que como um fórum efetivo de participação pública. Há relatos evidenciando que, embora a JR conte nominalmente com ampla representação, incluindo administrações públicas, organizações ambientalistas, pesquisadores e empresários, na prática a participação é restrita, com poucos membros atuando de forma efetiva. Foram registradas também críticas à atual regulamentação por limitar a participação e excluir vozes relevantes, como a dos marisqueiros, cuja ausência é atribuída à falta de organização do grupo. Entrevistados apontaram ainda que a configuração da JR favorece a administração pública, que detém maioria numérica, e assinalaram problemas institucionais como a falta de rotação de membros e a ausência de critérios claros para a seleção dos representantes.

Quadro 35 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a representatividade na *junta rectora* do PNBC

Segmento	Percepção sobre a Representatividade
Poder Público	Nominalmente sí [los actores están bien representados]. En la JR la presencia pública es brutal. Están ahí todos los ayuntamientos, delegaciones, ecologistas, empresarios... [...] No es un órgano de coordinación para nada, la coordinación es hecha por la Junta. [...] pero de los 40/60, unos 15 participan efectivamente.

	La participación es suficiente en el sentido que está representado el espectro principal de la sociedad y de los actores, el tema de los mariscadores por ejemplo que siempre hemos querido que participen pero como no están organizados no tienen voz. [...] La JR tiene una cosa que no es tan buena: esta diseñada para que la administración gane siempre. Se nosotros limitamos la participación a lo que está reglado, estamos dejando de fuera muchas opiniones. [...] Desde punto de vista cuantitativo hay más de administración pública, pero eso no es malo porque si no están esos otros órganos la coordinación administrativa es más difícil. La JR es un órgano de participación, pero también de coordinación administrativa. El análisis necesario es si la JR representa realmente a la Bahía. Por ejemplo, es positivo que alguien señale que es un disparate que el Puerto de Cádiz no esté incluido. Un órgano de participación que cuenta con cerca de 40 personas, yo creo que todos están representados. En la JR están representados determinados sectores de la acuicultura fundamentalmente, administraciones, ecologistas, que no representan la sociedad, creo. [...] El resto de la sociedad no está representado en la JR. Los mariscadores, investigadores, por ejemplo. Cuando digo que no están representados, no digo que no hacen parte de la JR, pero no tienen participación activa. La JR es muy enfocada, son siempre los mismos, no hay rotación. No hay claridad cómo se deciden quién son los representantes adecuados. La mayoría son de la administración y los demás son invitados. No es una participación pública, es una participación de invitados. No refleja la sociedad.
Atividade Salineira	Falta la mayor presencia de los salineros. [...] Los salineros están desorganizados, porque estamos quedando muy pocos. Hoy en día hay solo dos asociaciones de salineros: la SALIMAR, de salinas industriales, y una pequeñita, AISMAR. [...] Yo estoy en la JR porque me hicieron el nombramiento como persona de reconocido prestigio, no como representante del sector salinero o como miembro de la asociación. No hay ni una representación salinera en la JR. Habría que incluir más gente que tiene interés concreto en el parque, porque tiene mucha administración pública.
Empresários	Comento que no voy a reunión de empresarios, pero soy representante de ellos en la JR, entonces estoy en falta. La organización de empresarios de Cádiz representa todas las empresas, es importante representar más los otros tipos de empresas, pero nosotros podríamos estar más metidos.
Ensino e Pesquisa	En teoría la JR es estupenda, en la práctica tiene una trampa. De los 40 miembros, 23 son de la administración y siempre asisten a las reuniones porque es su trabajo, y los ciudadanos no asisten todos; entonces, la JR se parece más a una institución de coordinación que de participación ciudadana. [...] [...] La administración pública puede estar en la JR, pero sin voto, o que los otros sectores tengan un voto más pesado. [...] Los ecologistas son los más activos. La pregunta es: ¿qué está haciendo la administración para que los mariscadores (o otros actores más sencillos) tengan su espacio en la participación? Me parece que todos los actores relevantes están representados ahí, el problema es cómo se pasa la participación de algunos.

Fonte: elaborada pela autora.

Quanto à percepção dos representantes dos demais segmentos (Quadro 35), as falas evidenciam lacunas de representatividade, com destaque para a sub-representação dos salineiros e dos marisqueiros, cuja participação é, de acordo com o mencionado, dificultada pela falta de organização do segmento e pelo reduzido número de representantes. Sobre isso, foi mencionado a falta de atuação ativa do poder público na garantia de condições que efetivamente assegurem a participação de marisqueiros e de outros grupos com menor capacidade de mobilização. Em relação a representação dos salineiros, observou-se também que mesmo havendo representantes salineiros ocupando cadeiras para pessoas de reconhecido prestígio, elas não ocupam a vaga em nome das associações. No que concerne ao setor empresarial, embora exista uma representação formal por meio de confederações, há menção

sobre a presença da confederação ser insuficiente para representar a extensão de empresas que se relacionam com o PNBC. Por fim, destacou-se a predominância numérica da administração pública, apontada como fator que condiciona a dinâmica da *junta rectora*, conferindo-lhe, em muitos casos, um carácter mais orientado à coordenação institucional do que à participação pública.

Alinhada a algumas das percepções apresentadas no quadro acima, a ata da segunda reunião de 2015 registra um debate sobre a composição da *junta rectora*, transcrito a seguir.

El Sr. presidente (UCA) informa que ha realizado un trabajo de investigación a través de todas las actas de la *junta rectora* de los últimos 25 años, observándose un predominio fuerte de los representantes de administraciones públicas. Por ello, entiende que este organismo no está funcionando como órgano de participación pública, sino de coordinación institucional. En base a sus reflexiones formula dos preguntas: ¿Qué parque queremos? ¿Cómo queremos esta *junta rectora*? [...]

D. Julio César Fernández (Junta de Andalucía) señala que la composición está reglamentada pero abierta por el propio órgano, de modo que aquellos que tengan interés y tengan la capacidad se presenten en la *junta rectora*, siendo invitados por el presidente, a propuesta en algunas ocasiones de la propia administración, a que participen en la misma. [...]

El Sr. presidente (UCA) comenta que la estructura favorece en exceso la participación de la administración pública. [...]

D. José Osuna (Ecologistas en Acción) comenta que está de acuerdo en que la administración está sobrerrepresentada. Esto desanima mucho, a su juicio, y pregunta si se puede cambiar. [...]

D. Juan Montero (MITECO) señala que la función de la *junta rectora* debe ser participativa, por lo que propone modificar la norma que regula la composición de la *junta rectora* para permitir la presencia de grupos de interés que enriquezcan el debate y permitan tener más puntos de vista. [...]

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) indica que, si sobra administración y faltan colectivos sociales, habría que señalar qué administraciones sobran. Él entiende que ninguna es prescindible. Por ello, propone aumentar los colectivos sociales. Informa que existe una fórmula que funciona en otras Juntas Rectoras, que es la propuesta de invitados, sin voto, pero con voz. Cree que esto enriquece al Pleno.

El Sr. presidente (UCA) añade que en el año 90 la *junta rectora* se concibió como un consejo de comisión de coordinación y cooperación interinstitucional y en el año 97 aparece el decreto actual y se cambian las funciones por la de control, vigilancia y participación ciudadana pero no se cambia la composición. Ahí está la clave. Una manera de dinamizar es que vengan más personas con nuevas ideas, con más propuestas y hacer que esto funcione mejor. El está encantado con que vengan invitados siempre que vengan a proponer y aporten cosas.

D. Julio César Fernández (Junta de Andalucía) comenta que está representada en esta *junta rectora* la Junta de Andalucía, Diputación, Confederación empresarios, etc. Añade que este es un órgano que tiene una estructura administrativa.

El Sr. presidente (UCA) comenta que hay que diferenciar entre representantes del Estado y representantes de la ciudadanía. Una cosa es el Estado y otra la ciudadanía.

D. Gonzalo Muñoz (UCA) pregunta qué estructura y composición queremos. La que hay es obsoleta. Hay ciudadanos que no pueden acceder a la *junta rectora* y hacer una propuesta si no están representados.

El Sr. presidente (UCA) comenta que este órgano no es representación ciudadana sino de coordinación institucional. Estado no es igual a ciudadanía organizada. De los 44 miembros de la *junta rectora*, más de la mitad de los mismos representan a las administraciones públicas.

D. Gonzalo Muñoz (UCA) dice que, por ejemplo, las asociaciones de vendedores de pescado de San Fernando pueden acceder a la *junta rectora* para hacer una propuesta de regulación para evitar los robos. Es un mecanismo.

D. Antonio Gómez (Junta de Andalucía) comenta que la administración viene a aportar. El fallo no está en la composición. Hay miembros que nunca vienen y son representantes de colectivos ciudadanos. Hay que buscar la mecánica.

El Sr. presidente (UCA) añade que una cosa es un órgano de representación de ciudadanos y otra cosa un órgano de representación de la administración. Pregunta cómo queremos que se llame este de representación ciudadana o participación administrativa. (Ata 2 de 2015)

Além destas falas, há outras duas de representantes da Junta de Andalucía, indicando que a Secretaria de Meio Ambiente está trabalhando internamente em um documento de revisão do órgão. Não foi identificado mudanças na composição da JR nos anos posteriores ao debate.

Em relação à análise das presenças dos diferentes segmentos ao longo das reuniões da *junta rectora*, observou-se que, a partir do exame das 31 atas relativas ao período de 2003 a 2021, o número de representantes do poder público manteve-se consistentemente superior ao de representantes de outros segmentos em todas as reuniões analisadas (Gráfico 13). Enquanto a presença do poder público manteve-se, de modo geral, entre 13 e 19 participantes por reunião, a participação de atores sociais apresentou maior variação, oscilando entre 3 e 9 membros até 2012 e aumentando para um intervalo entre 7 e 12 participantes no período de 2013 a 2021. No que se refere à presença do setor produtivo da Bahía de Cádiz (Gráfico 14), correspondente às vagas destinadas às organizações empresariais e pesqueiras, verifica-se que, em todo o período analisado, a ocupação das cadeiras permaneceu abaixo do total disponível, alcançando 70% do número total de representantes apenas em 2021. A maior parte dessas presenças corresponde a

organizações que ocupam as vagas empresariais, sendo a Confederação de Empresários de Cádiz e a ASEMA as entidades com maior registro de comparecimento.

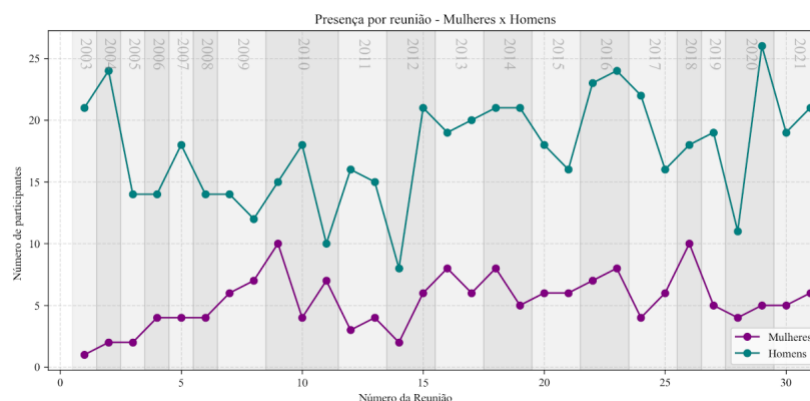
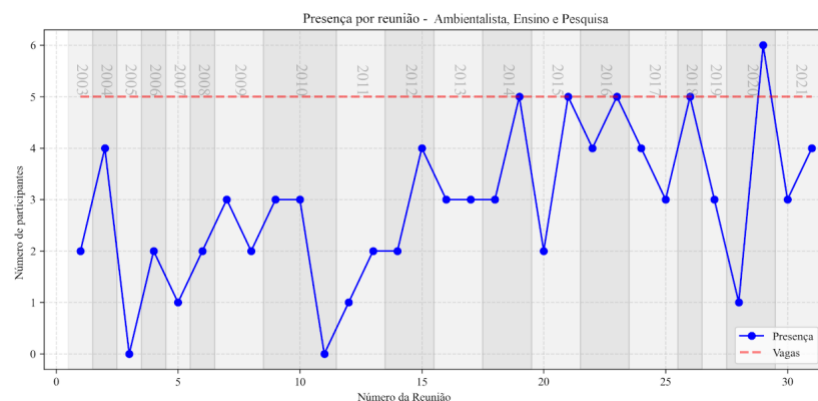
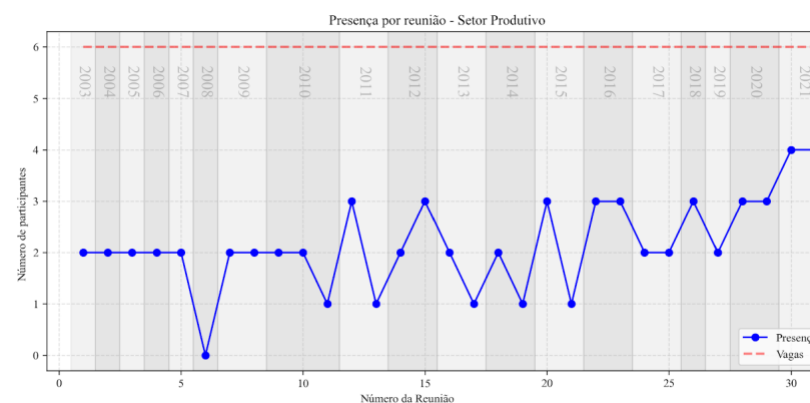
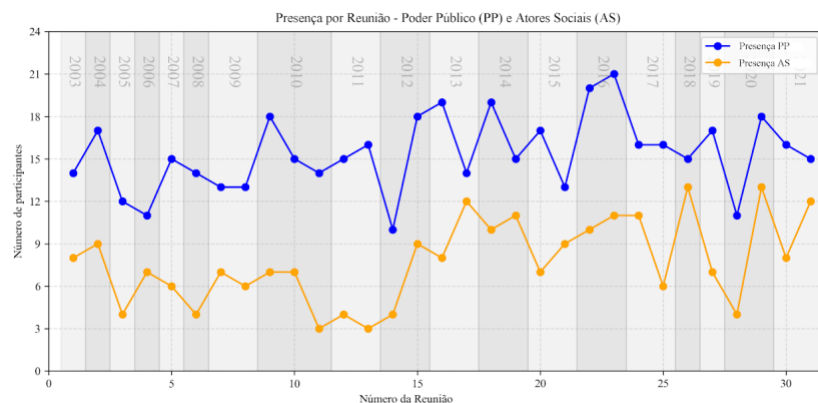
O gráfico referente à presença dos segmentos ambientalista e de ensino e pesquisa nas reuniões da JR (Gráfico 15) indica que, em aproximadamente 61% dos encontros, houve ocupação de pelo menos 70% das vagas disponíveis, isto é, a participação mínima de três representantes. Ambos os segmentos apresentam padrões semelhantes de comparecimento, sendo o ambientalista representado pela associação *Ecologistas en Acción* e o de ensino e pesquisa, sobretudo, pela Universidade de Cádiz. Sobre a presença das demais organizações que compõem a JR, observaram-se distintos padrões de participação. As organizações sindicais registraram, em média, um representante por reunião, apresentando maior presença em apenas 23% dos encontros. Os representantes indicados pela Federação Andaluza de Esportes compareceram a uma única reunião, em 2013. As associações de moradores e de jovens também apresentaram baixa adesão, participando de apenas cinco e duas reuniões, respectivamente. O representante das associações de consumidores esteve presente em 13 das 31 reuniões realizadas. Por fim, os membros eleitos apresentaram média de um participante por reunião, alcançando mais de 70% de presença em 32% dos encontros. Em relação à comparação entre a presença de homens e mulheres ao longo dos anos na *junta rectora* (Gráfico 16), observa-se que a participação masculina foi consistentemente superior à feminina em todo o período analisado. Enquanto o número de homens variou, em geral, entre 12 e 24 por reunião, o de mulheres oscilou entre 2 e 9.

Gráfico 13 - (superior à esquerda). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do poder público e dos atores sociais na *junta rectora*. A linha azul representa o poder público, enquanto a linha amarela corresponde aos atores sociais.

Gráfico 14 - (superior à direita). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do setor produtivo (organizações empresariais e pesqueiras) da Bahía de Cádiz. A linha vermelha representa o número total de vagas.

Gráfico 15 - (inferior à esquerda). Presença por reunião (2003 a 2021) dos representantes do segmento ambientalista, ensino e pesquisa. A linha vermelha representa o número total de vagas.

Gráfico 16 - (inferior à direita). Presença por reunião (2003 a 2021) e por gênero. A linha verde indica a presença de homens e a linha roxa indica a presença de mulheres.



O cálculo da presença média dos diferentes segmentos representados na Junta Reitora (Quadro 36) confirmou a baixa ou nula participação dos representantes. Apenas os segmentos ambientalista e de ensino e pesquisa alcançaram com maior frequência a média superior a 70%.

Quadro 36 - Presença média de cada segmento na *junta rectora* do PNBC por ano. A cor cinza marca as presenças médias acima de 70%.

Presença Média na JR PNBC por Segmento							
Segmento/ Ano	Setor Produtivo	Ambientalistas, Ensino e Pesquisa	Organizações Sindicais	Federação Andaluza de Esportes	Associações de Moradores	Associações de Consumidores	Associações de Jovens
2003	33,33%	40,00%	66,67%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	33,33%	80,00%	66,67%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2005	33,33%	0,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2006	33,33%	40,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2007	33,33%	20,00%	66,67%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
2008	0,00%	40,00%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2009	33,33%	50,00%	33,33%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%
2010	33,33%	60,00%	44,44%	0,00%	0,00%	33,33%	0,00%
2011	33,33%	30,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2012	41,67%	60,00%	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%
2013	25,00%	60,00%	16,67%	33,33%	50,00%	50,00%	0,00%
2014	25,00%	80,00%	33,33%	0,00%	100,00%	50,00%	50,00%
2015	33,33%	70,00%	0,00%	0,00%	50,00%	50,00%	0,00%
2016	50,00%	90,00%	16,67%	0,00%	50,00%	100,00%	0,00%
2017	33,33%	70,00%	66,67%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%
2018	50,00%	100,00%	66,67%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%
2019	33,33%	60,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2020	50,00%	70,00%	16,67%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%
2021	66,67%	70,00%	33,33%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%

Fonte: elaborado pela autora.

6.2.2.2 Planejamento

As atribuições da *junta rectora* previstas no Decreto nº 239/1997 e na Resolução de 15 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o regime interno da JR do PNBC, apresentam um núcleo comum de competências, convergindo nas seguintes funções: (a) informar sobre o PORN; (b) aprovar provisoriamente o PRUG, colaborando no cumprimento dos objetivos fixados no PORN e PRUG; (c) promover o conhecimento e a difusão dos valores da AP; (d) facilitar a participação dos habitantes do Parque como garantia de preservação e desenvolvimento; (e) emitir informes sobre planos que afetem os recursos naturais e seus valores singulares; (f) requerer informações sobre atuações e atividades ligadas à gestão e conservação, uso público e administração; (g) propor ampliações dos limites do Parque e informar propostas da Consejería; (h) informar o Programa Anual de Atuação e aprovar a memória anual; (i) aprovar e modificar o Regulamento de Regime Interno e velar por seu cumprimento; (j) acordar a criação de

comissões e grupos de trabalho e designar seus membros; e (k) submeter à Consejería de Medio Ambiente a proposta de gastos para funcionamento da *junta rectora* e supervisionar sua execução.

Além dessas competências convergentes, a Resolução de 15 de dezembro de 2000 prevê atribuições adicionais: (l) conhecer e aprovar relatórios, propostas e acordos das Comissões e Grupos de Trabalho e deliberar sobre assuntos urgentes encaminhados por eles; (m) propor à Consejera a destituição do Presidente; (n) indicar três candidatos à Presidência; (o) propor a designação dos três novos membros previstos no art. 3.2 do Decreto 239/1997; (p) eleger e nomear o Vice-presidente; (q) ser ouvida previamente na nomeação do Diretor Conservador; e (r) indicar substituto quando o Presidente for representante de um coletivo ou administração.

A Resolução de 15 de dezembro de 2000 também define a estrutura de governança da JR, composta por: (a) presidente, responsável por assegurar o funcionamento da JR (convocação das reuniões, definição das pautas, mediação etc.), voto de desempate quando necessário e garantia do cumprimento dos acordos; (b) secretário, encarregado de executar os procedimentos (redigir e distribuir as atas, preparar e enviar as convocações conforme as orientações do presidente etc.); (c) plenária; (d) Comissões de Trabalho (CTr), com a função de preparar e estudar os assuntos que, em razão de sua especialidade, lhes sejam atribuídos pelo plenário; e (e) grupos de trabalho (GTs), criados para tratar de temas que envolvam mais de uma comissão. Conforme indicado no Quadro 34, o presidente da *junta rectora* é uma figura distinta do gestor do parque, sendo indicado no âmbito da própria junta e aprovado pelo governo. Com exceção dos períodos em que o cargo foi ocupado por presidentes interinos (2012 a 2014 e 2019 a 2020), todos os presidentes, entre 2003 e 2021, foram professores da Universidade de Cádiz. As CTr criadas pela resolução e seus objetivos estão indicados na Figura 22.

Figura 21 - Diagrama da estrutura de governança da *junta rectora* do PNBC prevista na Resolução de 15 de dezembro de 2000, contendo CTr e seus respectivos objetivos.

Junta Rectora	CTr Coordenação Administrativa	Gerir de assuntos relevantes e exclusivos da Junta de Andalucía (JA) - podem compor apenas representantes da JA presentes na junta rectora
	CTr Infraestrutura e Serviços	Estudar e acompanhar temas relacionados a transportes, obras e outros
	CTr Educação e Cultura	Promover a educação ambiental, e a conservação e a valorização do património histórico-artístico
	CTr Socioeconomia e Turismo	Promover e acompanhar intervenções de carácter social, económico e turístico
	CTr Conservação	Estudar e assessorar medidas de preservação, corrigir influências impactantes, e assegurar a manutenção das dinâmicas dos sistemas naturais
	CTr Investigação	Levantar dados, impulsionar e coordenar pesquisas, e avaliar a gestão e os alcances dos objetivos do PNBC

Fonte: elaborada pela autora.

Durante a análise das atas, foram identificadas algumas referências sobre a atuação das comissões e grupos de trabalho. Em 2004, há menção da atuação do GT de Uso Público, destinado a debater o PRUG. Em 2005, foi criado um GT com o objetivo de formular uma proposta concreta para o controle das populações de *cormorán* grande, atendendo à demanda dos aquicultores que têm sua produção prejudicada por essas aves. Em 2011, registrou-se a composição das Comissões de Infraestrutura e Serviços, e de Conservação e a atuação desta última. Em 2012, foi criada uma comissão, sem indicação de nome, destinada a impulsionar o Plano de Autoproteção do PNBC diante de vazamentos de hidrocarbonetos no rio Iro, em Chiclana de la Frontera. Em 2013, há menção sobre a criação do GT Patrimônio Cultural e Histórico, visando evidenciar a importância dos patrimônios do parque. Por fim, em 2021, há relato sobre a atuação do GT criado para debater a revisão do PORN e PRUG. Não foram encontradas outras menções sobre a atuação das comissões de trabalho mostradas na Figura 22.

Quadro 37 - Comparação entre as diretrizes legais para funcionamento da JR e o funcionamento real.

Regramento Legal	Funcionamento da JR
"El pleno se reunirá en sesión ordinaria como mínimo dos veces al año, pudiendo convocarse otras con carácter extraordinario." (Resolução de 15 de diciembre de 2000)	Entre 2003 e 2021, a média foi de 1,6 reuniões por ano. Nesse período, em 8 anos foi realizada 1 reunião por ano, em 10 anos ocorreram 2 reuniões por ano e, em 1 ano, registraram-se 3 reuniões.

"La duración del mandato de los miembros de las entidades representadas en la <i>junta rectora</i> será de cuatro años. A partir de la constitución de la <i>junta rectora</i>, cada cuatro años las entidades que cuenten con representación de la misma notificarán al secretario la confirmación o remoción de sus representantes, sin perjuicio de la posibilidad de sustitución durante dicho período, que igualmente deberá comunicarse al secretario. En todo caso, dichas entidades deberán prever un régimen expreso de suplencia de sus representantes que deberá ponerse en conocimiento del secretario y que contemplará el régimen de designación y nombramiento de suplentes. Los representantes de las entidades públicas y privadas con presencia en las Juntas Rectoras designarán tres nuevos miembros entre personas de reconocido prestigio y conocimiento del Parque Natural respectivo. El acuerdo será adoptado por mayoría absoluta en primera votación, o por mayoría simple en segunda, correspondiendo el nombramiento de los designados al delegado Provincial de la Consejería de Medio Ambiente." (Decreto nº 239/1997)	Foram identificados três momentos nas atas em que o tema foi abordado: em 2007, ocorreu o processo de apresentação de credenciais dos membros e o respectivo nomeamento; em 2010, foi aberto o processo eleitoral para preenchimento de duas vagas destinadas a organizações pesqueiras e duas vagas para membros de prestígio reconhecido; entre 2011 e 2012, foram eleitos três membros de prestígio reconhecido.
"El presidente de la <i>junta rectora</i> será nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Medio Ambiente. A tal efecto la <i>junta rectora</i> propondrá por mayoría absoluta en primera votación, o por mayoría simple en segunda, a tres personas de reconocido prestigio y competencia en materia territorial y ambiental. Las presidencias se ejercerán durante un período de cuatro años, pudiendo prorrogarse por igual plazo a propuesta de la propia Junta." (Decreto nº 239/1997)	Foram identificados três momentos nas atas em que o tema foi registrado: em 2003 e 2008, realizaram-se eleições para a presidência da JR; em 2012, foram indicados três candidatos para o cargo, mas a função permaneceu sob comando de um presidente interino até 2014, quando um dos nomes propostos em 2012 assumiu oficialmente; e, em 2019, ocorreu uma nova eleição.
"Las convocatorias serán notificadas a los miembros por el secretario con diez días de antelación a la de la fecha de celebración de las sesiones y se acompañarán de la documentación que haya de servir de base para los acuerdos y del acta de la sesión anterior." (Resolução de 15 de descimbre de 2000)	Não identificado.

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação à conformidade do processo participativo, o Quadro 37 apresenta as diretrizes previstas no instrumento legal que rege seu funcionamento, bem como a descrição de como a JR tem operado na prática. Conforme identificado nas atas, há inconformidades quanto ao ciclo regular de eleições de membros e presidentes, além de falhas relacionadas à frequência das reuniões. No que se refere à eleição de membros, as atas registram poucas manifestações voltadas à fiscalização desse procedimento.

D. David Moreno añade que también se indica en la Orden [regime interno], que cada cierto periodo se renueva los miembros de la *junta rectora* y entre ellos a las tres personas designadas como miembros de reconocido prestigio y pregunta si en este nuevo periodo se va a proceder a la renovación de dichos miembros.

D. Felipe Oliveros contesta que hay que mirar cuando se nombraron y si ha transcurrido el plazo de cuatro años la *junta rectora* decidirá si se renueva o se prorroga. (Ata 1 de 2020)

D. David Moreno pregunta por la renovación de los miembros de reconocido prestigio de la *junta rectora* que se indicó que se llevaría a cabo en la sesión anterior.

Felipe Oliveros responde que de la lectura del Decreto que regula la constitución, composición y funciones de la *junta rectora* no se desprende que tales nombramientos tengan una caducidad. Interpreta que el pleno de la *junta rectora* puede cambiar a dichos miembros en cualquier momento siempre que sea a propuesta de algún miembro de la *junta rectora* y se someta a votación del pleno. (Ata 2 de 2020)

Não foram identificados nas atas de 2021, registros sobre a eleição de novos membros.

Sobre o funcionamento da *junta rectora*, há uma percepção geral de que o órgão não atua de forma adequada e precisa de melhorias (Quadro 38). Os comentários indicam a necessidade de qualificar as pautas para que sejam realmente relevantes e incentivem o engajamento dos conselheiros; aumentar a frequência das reuniões, incluindo encontros setoriais para atender demandas específicas; e investir em uma aproximação efetiva com os atores sociais. Também foi ressaltada a carência de habilidades para conduzir processos participativos e de preparo dos conselheiros para o debate. Por outro lado, indicam limitações concretas que dificultam avanços, como a falta de tempo, orçamento e pessoas.

Nas falas dos outros entrevistados, há ênfase na necessidade de criar grupos de trabalho voltados para temas específicos, visando tornar as discussões mais objetivas e gerar resultados mais concretos. Destacaram ainda a importância de estabelecer horários adequados para as reuniões, como no final da tarde, a fim de ampliar a participação, defendendo que essa medida seja formalizada. Ressaltou-se que a presença de um público mais amplo nas reuniões pode fortalecer o vínculo da comunidade com o parque. Também houve críticas à dificuldade de implementar mudanças na JR, atribuída ao caráter predominantemente simbólico do cargo de presidente e à sua dependência das orientações do diretor. Observou-se, por fim, que qualquer avanço nesse sentido exige recursos humanos e financeiros, atualmente inexistentes, além de enfrentar certa resistência do poder público em incentivar uma participação mais ampla. Sobre a questão dos horários das reuniões, foi identificado, em ata, comentários questionando esses aspectos.

D. David Moreno apunta que las reuniones siempre se han realizado por la tarde y a partir del cambio de gobierno se empezaron a realizar por la mañana. El delegado territorial se comprometió a alternarla por la mañana y tarde, pero no lo está cumpliendo. La *junta rectora* es un órgano de participación y para las organizaciones sociales es incompatible en horario de

mañana y añade que si se siguen manteniendo las sesiones en horario de mañana se están planteando el dejar de asistir.

D. Felipe Oliveros aclara que no hay un criterio único y claro y es el presidente quien tiene la capacidad de convocar. Además, se observa mayor participación cuando se realizan por la mañana. (Ata 2 de 2021)

Quadro 38 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre as reuniões da *junta rectora*

Segmento	Percepção sobre as reuniões da <i>junta rectora</i>
Poder Público	Son 2 reuniones por año, abiertas, aunque solo vienen a fiscalizar. [...] Si [la JR es mejorable], tenemos que pensar mejor los contenidos, cómo dinamizamos esa necesidad de que la gente se prepare antes... Entender mejor la importancia que tiene cada punto de la orden del día antes de llegar a los partícipes; a lo mejor teníamos que hacer alguna tarea previa, una explicación mejor. (PP_Es)
	A veces es mejor hacer reuniones sectoriales, porque las demandas son muchas y no se trata de reunir siempre a los mismos, sino a los sectores que están interesados. [...] [pero] El parque no tiene inversión, no tiene agente, no tiene personalidad jurídica propia, no tiene presupuesto. (PP_Es)
	Yo pienso que sería bueno algún tipo de directriz, de criterio, una instrucción de la dirección general, para que no se reúna solo cuando hay un problema concreto, sino que esté establecido en la orden del día. Eso está más allá de lo que hacen hoy, porque la JR se reúne dos veces al año. (PP_Es)
	La JR siempre se reúne en el centro de visitantes en San Fernando. No hay un esfuerzo de acercamiento. El director del Parque podría hacer eso, pero el problema es el esfuerzo: es que tú tienes una agenda con horarios. La JR es necesaria pero no suficiente. La JR no llega a la gente. (PP_Es)
	Falta cultura participativa, por falta de medios y de tiempo. Es un órgano [JR] obsoleto, más de 30 años, con reuniones muy largas dos veces al año; quien más levanta la voz es quien parece que tiene razón. Yo no soy partidario de crear nuevos fóruns de participación, creo que la sociedad ya no está por eso. Faltan habilidades de las personas clave (directores, p. ej.), porque son ellas quienes definen el orden del día, organizan las reuniones y no todas tienen el carácter o la personalidad para lidiar con un proceso participativo. [...] hay veces que se envía un correo: “semana que viene tenemos reunión de la JR, ¿qué tema abordamos?”, o sea, no lo saben lo que tratar. (PP_Es)
Atividade Salineira	Yo creo que teníamos que tener grupos de trabajos específicos para determinados temas y, a partir de ahí, tener más retornos. [...] La frecuencia y la oportunidad de las reuniones tenían que buscar el mejor horario para tener mayor asistencia. [...] Una cosa es la JR, donde se ve a unos actores que están siempre ahí y se quedan más o menos nutridos; otra es la reunión [...] con más gente participando [ocurre cuando hay un tema que necesita de la aprobación de más gente], me parece más oportuno porque se logra la adherencia al parque de mucha más gente. [...] Ese tipo de reunión es muy oportuna porque primero se traslada qué es el parque y por qué está ahí, y hay que verlo como una herramienta ventajosa y no como enemigo que cohibe la actividad que se hace en el área. [...] pero eso necesitaría de recursos financieros y humanos, que no existen en el parque. (Sal_Es)
Ensino e Pesquisa	Las instituciones deben promover y facilitar la participación pública. Por ejemplo, cuando fui director de la JR, las reuniones eran siempre por la tarde [fim da tarde] para que la gente pudiera participar. Pero eso debería estar formalizado; no debería ser yo quien dijera que va a ser por la tarde. (EeP_Es)
	Mejorar la participación sí que es una de las funciones [del presidente de la JR], pero me cuesta. Es un cargo florido; tú haces un poco lo que el director te dice. Me interesa hacer cambios, pero es difícil. Por ejemplo, a mí me ha gustado que la JR se reúna más veces al año. Ya hubo casos de JR que llevaran más de un año sin reunión, cosa que no es legal. Por la normativa, la JR tiene que reunirse al menos una vez por año. Lo que estoy haciendo más son los grupos de trabajo para distintos temas, y la gente de la JR que se interesa se mete ahí. A veces, convocar más reuniones de la JR es complicado por el número de miembros, el tipo de composición, y no merece la pena. Entonces, el grupo de trabajo es más operativo, y adopté esa metodología por el proceso del nuevo PORN y PRUG. [...] No hay inversiones para la JR ni para el parque. Creo que no se promueve; la participación da miedo. A mí no me pagan nada por ser el presidente. (EeP_Es)
	En España la población no es común que se organice, que participe. La participación en el Parque es la JR y fin. No hay nada más. [...] No hay partida presupuestaria para la participación. [...] El parque no tiene dinero propio, funciona con el dinero que llega a la Consejería de Medio Ambiente. Solo tiene, de hecho, un director conservador. Los funcionarios del parque se dividen con otros APs. (EeP_Es)

Fonte: elaborada pela autora.

Em relação à menção sobre a falta de recursos, conforme já citado anteriormente, a JR tem a atribuição de propor um orçamento para seu funcionamento. Ao longo dos anos, foram registradas pautas sobre o tema nas reuniões e, segundo as atas, o orçamento de cerca de 6.010 euros (valor registrado em 2009) foi sempre destinado a ações de divulgação do parque para visitantes (confeção de folhetos, mapas, cadernos e outros). Na primeira reunião de 2011, um dos membros manifestou-se contrário a essa destinação dos recursos.

D^a Mercedes Colombo, representante de la Diputación Provincial, interviene manifestando que entiende que la edición de una publicación divulgativa no tiene nada que ver con el concepto de gastos de funcionamiento de la *junta rectora*.

La Sra. presidente en funciones aclara que es la única partida económica que la Consejería de Medio Ambiente pone a disposición de la *junta rectora* para que decida a qué destinarla.

La Sra. Colombo insiste en que, sin perjuicio de que pueda estar de acuerdo con la publicación, la denominación del gasto no es la más acertada. (Ata 1 de 2011)

Após os comentários, não houve registro de outras manifestações, e a proposta de utilizar o recurso para uma publicação informativa foi aprovada por unanimidade. Na segunda reunião de 2015, registrou-se um comentário apontando que a JR não dispunha mais de orçamento, sendo necessário recuperá-lo e destiná-lo à dinamização de suas atividades e garantir a soberania do órgão. Não foram encontrados outros registros de pautas ou debates relacionados à proposta de orçamento.

Quanto ao monitoramento do funcionamento da *junta rectora*, o PRUG do parque estabelece, dentro do objetivo operacional “Favorecer la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones”, duas medidas: “Ejecución de actuaciones para facilitar la participación pública a través de canales de comunicación directa” e “Se garantizará el correcto funcionamiento de la *junta rectora*”. Os indicadores definidos para essas medidas são, respectivamente, o número de atuações (“actuaciones”) realizadas e o número de reuniões ocorridas da *junta rectora*.

6.2.2.3 Transparência

No que tange à transparência da *junta rectora*, o regimento interno (Resolução de 15 de dezembro de 2000) faz referência à Lei nº 30/1992, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, que estabelece, entre outros aspectos, o princípio da transparência na atuação da administração pública. O regimento remete à lei para definir a documentação do processo participativo: 1. de cada sessão será lavrada ata pelo Secretário; 2. a ata será enviada aos membros no prazo máximo de 25 dias a partir da data de realização da sessão; 3. as atas serão redigidas de forma sucinta e assinadas pelo secretário com o visto do presidente. O regimento ainda define que as atas devem ser aprovadas no início das

reuniões. As atas não estão disponíveis no site, sendo necessário solicitá-las por meio de plataforma online, com apresentação de documento de identidade e justificativa para o pedido. Em relação às reuniões, o Decreto nº 239/1997 estabelece que poderão assistir, com voz, mas sem voto, as pessoas que, a critério do presidente, possam contribuir para uma melhor análise dos temas incluídos na ordem do dia. Alguns comentários sobre esses tópicos foram identificados na análise das atas.

D. Gonzalo Muñoz (UCA) comenta que la *junta rectora* es de escasa participación y no es suficientemente transparente debido a su reglamento y estructura. Pone como ejemplo, la imposibilidad de asistencia de alumnos a una *junta rectora* como oyentes. [...]

El Sr. Presidente (UCA) propone que las actas estén disponibles en internet al ser un documento público. [...]

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) indica que, si bien las actas no se cuelgan en la web, también es cierto que se les facilita a quien las solicita. Cree que la administración ambiental se caracteriza de ser transparente a la hora de aportar información. [...]

D. Gonzalo Muñoz (UCA) señala que el órgano tiene una función definida y propone que se permita el acceso del público a una tribuna, así como disponer de un portal web de la *junta rectora* donde el ciudadano pueda aportar ideas, sugerencias, etc. [...]

El Sr. presidente (UCA) comenta que la información es el vínculo de unión con los participantes. Si no hay información, no hay participación. Se necesita tiempo para transmitirla. En el último es trasladar la información a todos los miembros antes de la reunión para que puedan opinar. (Ata 2 de 2015)

Sobre a disponibilização de informações da área protegida em portais públicos, além do já mencionado sobre as atas, não foram encontradas legislações relacionadas, nem o PORN ou o PRUG, informações sobre a *junta rectora* ou publicações com notícias e deliberações do órgão. Existe uma aba de publicações destinada a conteúdos de educação ambiental e informativos, porém voltada a todos os parques da Andaluzia. Em relação à devolutiva formal sobre as propostas, demandas e contribuições apresentadas durante as reuniões, não foram identificadas menções diretas nas legislações específicas da *junta rectora* ou na Lei nº 30/1992. Entretanto, esta lei define uma série de direitos dos cidadãos, que incluem, entre outros: “conhecer, a qualquer momento, o estado de tramitação dos procedimentos em que tenham a condição de interessados, e obter cópias de documentos neles contidos”; “obter cópia autenticada dos documentos apresentados, junto com os originais, bem como a devolução destes, salvo quando os originais devam permanecer no procedimento”.

Sobre os pontos comentados nos parágrafos anteriores, os entrevistados percebem o seguinte:

Sí, tenemos una herramienta informática donde ponemos los documentos que van a ser debatidos y enviamos los correos informando. Las actas están disponibles online para los miembros, pero no para el público. Pero la gente que quiera las puede solicitar. Es un tema complicado porque en las actas van los nombres de las personas y todo más, entonces hay que tener un cuidado con eso. Nosotros ahí no nos metemos mucho. (PP_Es)

La JR hay debates interesantes, la administración en general es transparente, pero quizá tienen que dar más información a la gente sobre los proyectos que se ponen en marcha. Pero la verdad es que casi todo está en los portales digitales. (PP_Es)

La gran pelea que he tenido en la JR es que las actas que son públicas no son publicadas en la web, porque no quieren. Y yo, como presidente de la JR, si quiero comunicarme con un miembro de la JR tengo que hacerlo por intermedio de un secretario que es de la Junta de Andalucía. Hay que tener transparencia. (EeP_Es)

Para procesos como el del PORN o PDS sí que nos han convocado a una reunión, para ver si teníamos algo para mejorar, alguna duda. Nos llamaron a una charla, había más gente del turismo, nos explicaron sobre las alteraciones del PDS y preguntaron si teníamos alguna aportación. No sé si han incorporado las sugerencias en el PDS. Cuando haces aportaciones es un poco frustrante, porque tú no tienes respuestas después, tienes que volver a leer si tus aportaciones han sido consideradas o no. No hay una comunicación como “mira, eso fue incorporado y eso no, por este motivo etc.”. [...] Realmente no hay un proceso participativo en el que tú después recibas un *feedback*. (Emp_Es)

Falta mucho [*feedback*]. De oficio la administración debería contestarte, si no ha aceptado la sugerencia, tiene que explicar el porqué. Tú puedes reclamar por escrito que te contesten, y normalmente contestan. Pero no es algo sencillo, tienes que pedir un retorno. Pero claro, yo entiendo que a veces hay muchas sugerencias, creo que las miran y evalúan, pero es complicado contestar todas. ¿Se hace todo lo que se puede? No, no hay dinero, parece que falta voluntad política, todo es muy complicado. (M+_Es_1)

As atas registram um caso emblemático relacionado à ausência de devolutivas, ocorrido na primeira reunião de 2021, quando os membros da *junta rectora* aprovaram, por votação (2 votos contrários, 23 favoráveis e nenhuma abstenção), a versão revisada do PORN e do PRUG do PNBC antes de receberem as respostas sobre suas propostas. Foi registrado o seguinte debate:

D. Ignacio Bermejo (Ayto de San Fernando) añade que no quieren votar en contra viendo la voluntad que se ha reflejado en la comisión de trabajo, pero votar a favor sería un acto de fe porque el documento que se vota hoy no contempla todas las alegaciones que se han presentado desde el Ayuntamiento de San Fernando, por lo que se va a abstener.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) aclara que en el caso de que se informe favorablemente al PORN, se informaría favorablemente, pero con la incorporación del documento de propuesta de cambios que antes se han discutido.

D. Juan Manuel García de Lomas (ASEMA) votará a favor, pero quiere que se consideren las alegaciones presentadas por las distintas entidades y se incluyan modificaciones que antes detalló.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) aclara que todas las alegaciones presentadas van a tener su respuesta por la Dirección General. En esta *junta rectora* se han visto aquellas más relevantes, pero eso no implica que no se vayan a responder todas por la Dirección General.

D. Javier Benavente (UCA) añade que desde la *junta rectora* se ha intentado elevar un documento que cree que va a tener buena aceptación. [...]

D. David Moreno (Ecologistas en Acción) recuerda que, en el grupo de trabajo, por parte de la Universidad, se comentó que sería interesante hacer proyectos de investigación sobre aves amenazadas y como les afectan las distintas instalaciones que se ponen para evitar las aves ictiófagas, lo cual no se refleja en el documento.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) responde que eso se debería haber dicho cuando se trató el informe. Añade que las alegaciones que se hicieron desde la Universidad son razonables y cree que se van a admitir por la Dirección General.

D. Gonzalo Muñoz (UCA) da la razón a D. David Moreno y añade que fue una propuesta, no una alegación, pero confía en que si es posible se recoja en el documento final.

D. Ignacio Bermejo (Ayto de San Fernando) agradece la labor realizada, pero ante la circunstancia de no poder abstenerse, no pueden votar a favor. Añade que lamentablemente se vota un documento que no contiene lo que se pretende desde el Ayuntamiento de San Fernando y le parece arriesgado dar un voto afirmativo si el documento final no coincide con lo que ellos han alegado.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) pregunta por la alegación en concreto del Ayuntamiento de San Fernando que no se ha incorporado.

D. Ignacio Bermejo (Ayto de San Fernando) responde que no se refiere a ninguna en concreto sino al sentido del texto, que vaya en la línea de la defensa de la acuicultura moderna y que genere empleo, riqueza, biodiversidad, etc.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) indica que, como secretario, debe realizar un certificado donde se informe sobre el sentido de la votación del PORN y PRUG, y que en ese documento se indicará la propuesta de cambios aprobada en el Punto 2 del Orden del Día, que entiende que sí recoge el sentido de las alegaciones del Ayuntamiento de San Fernando.

D. David Moreno (Ecologistas en Acción) añade que se está evidenciando que antes, desde la Dirección General, se debería haber respondido a las alegaciones aportadas, y pregunta si el documento nuevo que emita la Dirección General se traerá a la *junta rectora*.

D. Javier Benavente (UCA) responde que se traerá a nivel informativo pero la *junta rectora* no se posicionará sobre ese nuevo documento.

D. Juan Manuel García de Lomas (ASEMA) añade que su voto es favorable, pero con la confianza de que se tengan en cuenta las aportaciones realizadas por la *junta rectora*, así como

que se puedan considerar de forma favorable otras alegaciones realizadas por los miembros de la *junta rectora*.

D. Ignacio Bermejo añade que teniendo en cuenta que el voto favorable es también un acto de fe, estaría dispuesto a cambiar el sentido de su voto siempre y cuando en el informe que se mande se haga constar expresamente que el sentido del voto es teniendo en cuenta los resultados obtenidos de la comisión de trabajo y defendiendo las aportaciones hechas por todos los grupos.

A mesma situação foi identificada na aprovação da primeira versão do PORN e PRUG, com os seguintes registros na ata de 2003: “el representante de los empresarios pide el informe y desconoce si se han aceptado o no las alegaciones [...]” e “producida la votación, votan en contra [...] el representante de los empresarios que plantea que una vez resueltas las alegaciones se someta al Pleno [...]”.

Outro caso registrado refere-se ao modelo de gestão da Salina de San José, que seguiu o seguinte desenvolvimento. Em abril de 2016 (Ata 1), o tema foi incluído a pedido do Ecologistas en Acción (EEAA). O modelo proposto previa a terceirização da gestão para conservação e uso público, com manifestações de interesse do próprio EEAA e da Organização Não Governamental (ONG) Salarte. Discutiu-se a necessidade de licitação pública e se a gestão deveria ter fins lucrativos. Em novembro de 2016 (Ata 2), o gestor informou a intenção de publicar a licitação ainda naquele ano. Em maio de 2017, durante a discussão da memória de atividades de 2016, houve debate sobre se na reunião de abril havia sido aprovado que a licitação restringiria a gestão apenas a ONGs ou se incluiria também empresas. Não é possível identificar o resultado, pois não há registro de encaminhamento. Em maio de 2018, o representante do EEAA questionou o processo de licitação e recebeu a resposta de que estava na fase final de publicação. Em dezembro de 2019, o representante voltou a questionar o tema, gerando o seguinte debate:

¿Porque se ha excluido a las ONG y entidades de economía social del concurso público cuando en la *junta rectora* del 16 de abril de 2016 se aseguró que se iba a garantizar la participación de ONGs? ¿Cuándo se va a convocar otra vez el concurso público? ¿Se va a modificar el Pliego de Bases de Condiciones para permitir la libre concurrencia de todas las entidades interesadas? ¿Se va a valorar más la solvencia técnica del proyecto, la participación del voluntariado y la implicación social que la inversión económica? Se presenta por escrito para incorporar al acta. [...]

D. Daniel Sánchez (Consejería de Medio Ambiente) responde que el mantenimiento de una salina necesita, además de muchos programas de educación ambiental y de puesta en valor, un componente económico importante y se plantea si una ONG sin solvencia económica mínima pueda desarrollarlo.

D. David Moreno añade que en el concurso queda claro que el mantenimiento de la salina iría a cargo de la administración.

D. Daniel Sánchez responde que espera que el informe del Gabinete Jurídico esté cuanto antes.
(Ata de 2019)

Nas reuniões de fevereiro e novembro de 2020, o representante do EEAA voltou a questionar o andamento da licitação, recebendo atualizações sobre o status do processo. Em dezembro de 2021, solicitou novamente informações e foi informado de que a salina havia sido concedida à empresa Mar Cristal Marilum e sobre os procedimentos para a escolha da empresa.

Quanto à prestação de contas sobre a gestão da AP, observou-se que, conforme previsto entre as atribuições da *junta rectora*, há registros, ao longo dos anos, de aprovação da memória anual e do orçamento. A discussão sobre orçamento aparece registrada nas atas de 2005, 2009, 2010 e 2011, não havendo registros posteriores. A aprovação da memória anual de atividades começou a ser pautada em 2009, sendo incluída anualmente a partir de então, com exceção de 2010 e 2018. As aprovações ocorreram durante as reuniões sem debates relacionados e, na maior parte dos casos, não há registro do conteúdo apresentado, apenas a menção de que houve a apresentação e que foi aprovada. Dentre as poucas manifestações registradas, destacam-se aquelas relacionadas à falta de informação — “llama la atención sobre la falta de información y datos de los recursos y fauna del medio acuático”, “pregunta pela ausencia de información en la memoria” (ata 2 de 2012) — e à ausência de resposta ou de inclusão de demandas nas prioridades da gestão — “desde diciembre pasado los acuicultores afectados [por los *cormoranes*] están a la espera de contestación a su solicitud para tomar medidas frente a la especie” (ata 1 de 2012).

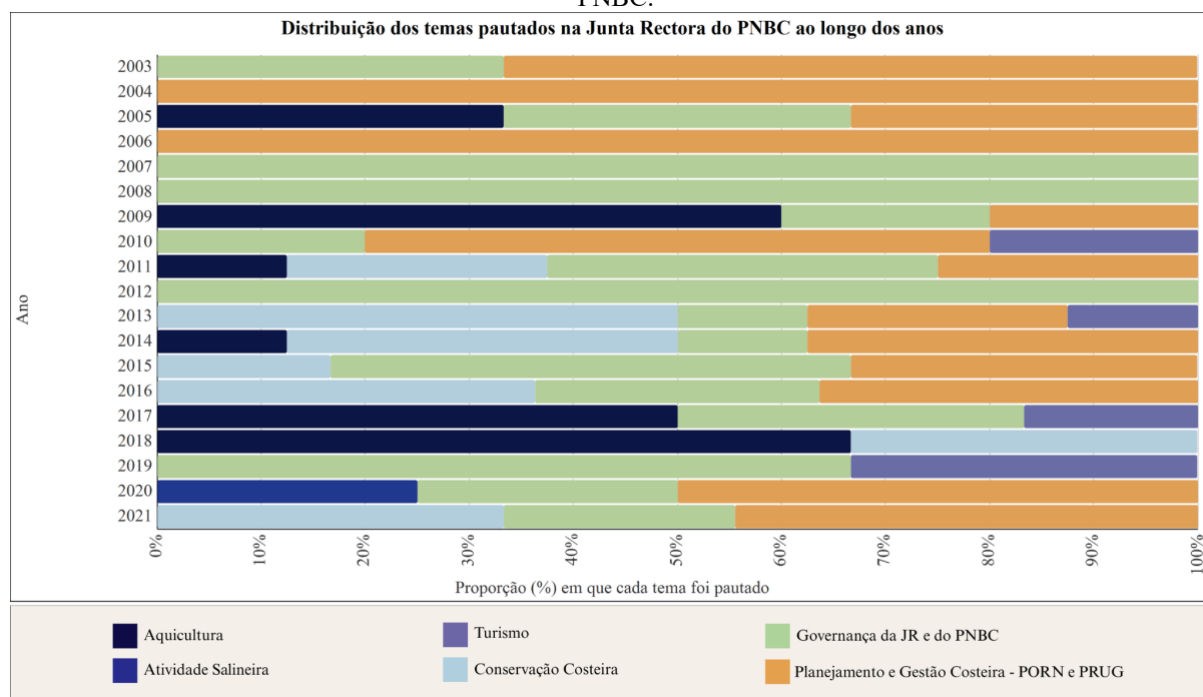
6.2.2.4 Influência

Conforme apresentado no critério “planejamento”, a *junta rectora* possui, ao menos em termos estruturais, a atribuição de opinar sobre as diretrizes do regimento interno, os planos de gestão do parque (PORN e PRUG), os planos que afetem diretamente a área protegida, bem como sobre a escolha do diretor do parque e o orçamento. O Decreto nº 239/1997 estabelece também seu caráter consultivo. A análise das pautas debatidas entre 2003 e 2021 permitiu identificar quando e de que forma esses temas foram tratados nas reuniões. De acordo com o demonstrado no Gráfico 17, observa-se uma predominância de pautas relacionadas à governança da própria *junta rectora* e do PNBC, representando, em média, 36,5% do total de pautas ao longo dos dezenove anos analisados, seguidas por tópicos referentes a instrumentos de planejamento e gestão costeira (33,2%). Além disso, foram discutidos temas relacionados à

conservação dos recursos costeiros e à atividade de aquicultura (cerca de 12,3% cada). Por último, registraram-se pautas sobre turismo (4,3%) e sobre a atividade salineira (1,3%).

Em relação às pautas ligadas à governança, foram identificadas principalmente aquelas relacionadas a procedimentos internos da junta, como eleição de presidente, escolha de membros e definição do orçamento, além da seleção do diretor conservador e da aprovação das memórias anuais e planos de trabalho. Observou-se que, em alguns casos, foram convocadas reuniões exclusivamente para cumprir procedimentos de governança. Em 2007, por exemplo, houve apenas uma reunião no ano, cujas pautas foram: renovação da *junta rectora*, apresentação de candidatos para ocupar as vagas de membros de reconhecido prestígio e consulta prévia ao nomeamento do novo diretor conservador. Em 2008 e na primeira reunião de 2020, a pauta única foi a eleição do presidente da *junta rectora*. A terceira reunião de 2010 pautou apenas a nomeação do novo gestor do parque. Já em 2012, as duas reuniões ocorridas trataram apenas da apresentação e aprovação da memória de atividades e da eleição do presidente da *junta rectora*. No caso destas pautas, observou-se a indicação frequente de aprovação por consenso, sem relato de grandes debates.

Gráfico 17 - Distribuição dos temas que foram pautados ao longo dos anos (2003-2021) na JR do PNBC.



Fonte: elaborado pela autora.

No que tange aos temas relacionados a instrumentos de planejamento e gestão costeira, parte das pautas diz respeito à elaboração, revisão e aprovação do PORN e do PRUG. Entre 2003 e 2004, foi elaborada e aprovada a primeira versão desses instrumentos, e, entre 2020 e 2021, ocorreu sua revisão e nova aprovação. Outras pautas vinculadas ao tema incluíram

sobreposições de competências relacionadas à Demarcação de Costas Andaluzia-Atlântico (por exemplo, a gestão patrimonial, como a administração do moinho da ria Arillo), ao Parque Metropolitano de Los Toruños y Pinar de la Algaida, e o desenvolvimento da segunda versão do PDS do Parque Natural Bahía de Cádiz. Além desses temas, também foram mapeadas pautas relacionadas ao ordenamento urbano da Bahía de Cádiz, com foco principal na discussão sobre os planos gerais de ordenamento urbanístico dos diferentes municípios que se sobrepõem ao parque.

As pautas sobre conservação costeira envolvem medidas de preservação dos ecossistemas e espécies, bem como a conservação dos patrimônios culturais do parque. No que se refere à conservação dos ecossistemas e espécies, foram identificadas as seguintes pautas: projetos desenvolvidos pela UCA, como o de ecologia da espécie espátula (*Platalea leucorodia*) e o estudo sobre fanerógamas marinhas (gramas marinhas); criação de Zonas Especiais de Conservação da rede Natura 2000; e atividades de educação ambiental promovidas pelo PNBC e pela UCA. O tema também compartilha uma pauta com a aquicultura: o manejo de *cormoranes*. No que se refere à conservação do patrimônio cultural, foi mapeada a criação do GT de Patrimônio Cultural e Histórico, com o objetivo de evidenciar o patrimônio do parque e discutir possíveis usos; e o projeto de valorização do Molino (moinho) El Caño, em Puerto de Santa María, por meio de obras de restauração e do mapeamento de usos potenciais.

As pautas relacionadas à aquicultura concentram-se em: medidas de controle de *cormoranes*; estudos sobre as instalações aquícolas (qualidade da água, resíduos gerados pela atividade, entre outros); projetos e planos de expansão e desenvolvimento da aquicultura; e discussões sobre a regulamentação e autorização da atividade. As pautas relacionadas ao turismo incluem: projetos de fomento turístico e uso público, como a criação do Parque Salinas e iniciativas da Inversión Territorial Integrada, voltadas à implementação de infraestruturas (passarelas, ciclovias, equipamentos de apoio, transporte etc.) e à diversificação de atividades; adesão do parque à Carta Europeia de Turismo Sustentável; e uma pauta específica sobre o ordenamento da atividade de *kite-surf*. Quanto à atividade salineira, foi identificada apenas uma pauta: um informe sobre o projeto MedArtSal, realizado pela UCA, cujo objetivo é tornar as salinas artesanais mais sustentáveis.

Em relação aos discursos predominantes na *junta rectora* do PNBC, os mais recorrentes estão relacionados a: (a) defesa da participação pública e (b) defesa da conservação costeira e da sustentabilidade. Quanto às atividades econômicas, há destaque para falas em defesa da atividade aquícola. Em segundo plano, aparecem manifestações em defesa do turismo e da atividade salineira. Também foram registradas falas em defesa do PNBC, da Junta de Andalucía

e da gestão costeira integrada. A distribuição hierárquica dos discursos está indicada na Figura 23.

Dentre os discursos relacionados à defesa da participação pública, a maioria refere-se a falas de fiscalização de processos e procedimentos dentro da *junta rectora* que, na visão dos interlocutores, não respeitam o direito à voz, à influência, e a competência da JR. Alguns exemplos são:

D. David Moreno (Ecologistas en Acción) apunta que ha localizado un reglamento tipo de régimen interior de la *junta rectora* de Andalucía, [...], referente a las funciones de la *junta rectora*, en el punto 16 se expone que la *junta rectora* debe ser oída previamente al nombramiento del Director Conservador del Parque Natural, pero que no se ha hecho.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) responde que efectivamente aparece pero que rara vez se hace, principalmente, por el tema de los plazos. (Ata 1 de 2020)

D. David Moreno (Ecologistas en Acción) expresa su desacuerdo dado que se solicitó una convocatoria extraordinaria para que se informara y se posicionara la *junta rectora* en este tema [gestão do Parque Los Toruños] y finalmente solo se ha informado. Así mismo añade que enviarán un documento para que se integre en este punto del acta de la *junta rectora*, pasando a resumir los puntos principales: La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (CFIOT) ha licitado un contrato para la “Gestión integral” del Parque Metropolitano, suponiendo para ello una privatización del mismo y habiéndose convocado con absoluta falta de transparencia ya que no se ha informado previamente a la *junta rectora*. (Ata 2 de 2020)

D. Francisco Vasallo (Ecologistas en Acción - EEAA) considera que las conclusiones de los grupos de trabajo [sobre o PORN e PRUG] se han planteado de manera sesgada, que no se han tomado en serio las propuestas de EEAA y que no ha habido voluntad de debatirlas, sobre todo las propuestas de ampliación del Parque Natural. La mejor prueba que lo demuestra es que sólo se han presentado argumentos en contra de las propuestas de ampliación, alguno de ellos personales, y otras irrelevantes, que la distorsionan. (Ata 1 de 2021)

Já as manifestações direcionadas à defesa da conservação e da sustentabilidade abrangem, por um lado, a defesa da priorização do PNBC e de seus planos de gestão em relação a outros instrumentos de gestão; e, por outro, a cobrança por ações, vigilância, e responsabilização sobre os usos e atividades desenvolvidas dentro da área, bem como a defesa da necessidade de considerar a saúde das marismas e de suas espécies frente ao desenvolvimento de atividades econômicas. O primeiro ponto está principalmente relacionado a falas que evidenciam a sobreposição dos *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU) sobre o PORN e o PRUG, defendendo que estes últimos tenham maior autoridade que os PGOU. Algumas dessas falas estão identificadas no Quadro 39, e nos exemplos a seguir. Quanto aos outros dois pontos, alguns exemplos de falas são: ”la JR debería intervenir para que no se

permita más el método de penínsulas en la construcción de puentes, ya que hay tecnologías constructivas mucho menos agresivas con el medio”; “que la Consejería [secretaría] de Medio Ambiente exija la retirada de los depósitos utilizados en las obras y que se recupere la hidrodinámica de los caños [canais de água nas marismas]” (Ata 2 de 2010); “[...] expone que han seguido con preocupación los acontecimientos que han sucedido en la salina Leocadia, con la muerte de peces que se estaban dando allí y propusieron que en esta JR fuera un tema a tratar.” (Ata 2 de 2017). Além de alguns outros exemplos, como:

D. David Moreno (EEAA) votará en contra a la propuesta del PORN porque se incluye como suelo urbanizable una zona del Parque Natural destinada a la ampliación del campus universitario de Puerto Real. En las reuniones del grupo de trabajo se comentó la existencia de la Sentencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que indica que todo suelo de Red Natura debe de estar clasificado como suelo no urbanizable de especial protección y en el nuevo PORN se vuelve a mantener ese suelo como urbanizable, considerando que es ilegal. Indica que el secretario de la *junta rectora* comentó [...] que se había solicitado informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, el cual se pronunciaría antes de la resolución del PORN, pero en esta sesión se está votando informar el PORN antes de la llegada de dicho informe del Gabinete Jurídico. En consecuencia, de aprobarse el PORN manteniéndose la clasificación de esa zona, se recurrirá en los tribunales. (Ata 1 de 2021)

El Sr. Abarca, representante de la Demarcación de Costas, comenta que es un problema de ecología [*cormoranes*] devenido, al transformarse un recurso antiguo (las salinas) en un parque acuícola que se han convertido en altavoces de comida para todas las aves, por lo que deberíamos plantearnos estudiar otros usos en el Parque que minimicen este impacto. Este es un Parque Natural que debe ser algo más que un Parque para la acuicultura. (Ata 1 de 2009)

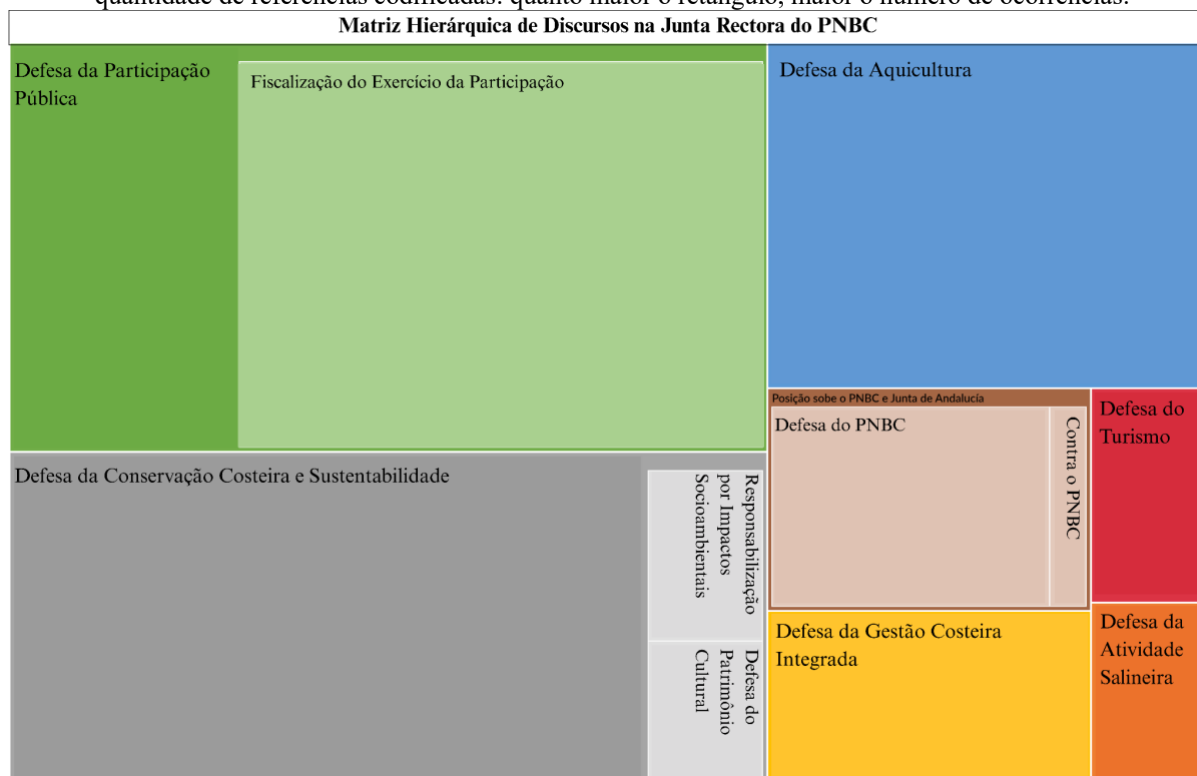
D. Gonzalo Muñoz (EEAA) muestra su rechazo a la propuesta de la erradicación del *cormorán* porque no es especie exótica ni invasora, sino que se trata de una población invernante estable y se ha demostrado que los planes de control sobre poblaciones invernantes son ineficientes. Entiende la preocupación y perjuicio que puede causar esta especie a algunos acuicultores, pero en general, los acuicultores que saben gestionar bien sus esteros no tienen problemas con el *cormorán*, aunque tengan un gasto en redes. Pide a la *junta rectora* que no acepte la propuesta. (Ata 3 de 2021)

Dentro das falas sobre conservação, também foram identificadas algumas poucas manifestações em defesa dos patrimônios culturais do PNBC: “se observa en los últimos años un progresivo abandono y deterioro de infraestructuras y edificaciones salineras [...], y habría que hacer lo posible, para intentar que este patrimonio de siglos no se pierda [...]” (Ata de 2011); “[...] el patrimonio es uno de los pilares a poner en valor en el Parque Natural [...]” (Ata 2 de 2013); “Debería servir esto [deterioração do moinho do rio Arillo] para resolver otras situaciones de riqueza de patrimonio que están deteriorándose (molinos de marea y casas

salineras). [...] no se ha resuelto porque no se le ha dado la importancia necesaria.” (Ata 1 de 2015).

O discurso em defesa da aquicultura é composto, basicamente, por dois tipos de falas: aquelas voltadas à denúncia e à cobrança de medidas em relação aos prejuízos causados pelos *cormoranes* nas produções aquícolas, cuja ocorrência persistiu durante todo o período analisado, e aquelas direcionadas à denúncia de roubos nas instalações aquícolas, acompanhadas da cobrança por maior vigilância. Alguns exemplos de manifestações identificadas são: “[...] las pérdidas mientras tanto las están soportando los acuicultores y pide que [...] se incluya un programa de lucha contra aves ictiófagas” (Ata 1 de 2010); “otra solución sería hacer un seguimiento del impacto económico y el establecimiento de un programa de indemnizaciones para compensar las pérdidas” (Ata 1 de 2010); “[...] refiere las pérdidas ocasionadas al sector de la acuicultura por la abundancia de *cormorán* y critica que las autoridades estén tardando tanto tiempo en darle solución a este problema” (Ata 1 de 2012); “[...] lleva 15 años luchando con los *cormoranes* y los robos y mientras estas dos cosas não se soluciones es imposible producir en el estero” (Ata 1 de 2016).

Figura 22 - Distribuição e predominância dos discursos na JR do PNBC. O tamanho dos retângulos representa a quantidade de referências codificadas: quanto maior o retângulo, maior o número de ocorrências.



Fonte: elaborado pela autora.

Em relação às poucas manifestações relacionadas ao turismo, observa-se principalmente aquelas que defendem a utilização dos patrimônios culturais e naturais abandonados nos programas de uso público, como, por exemplo: “[...] el sector Almadraba y Leocadia, espacio [...] de vital importância para San Fernando desde el punto de vista turístico y medioambiental y del que se pide poder desarrollar estos espacios.”; e “[...] busque poner en valor esta parte del espacio natural, desarrollándolo [...] y considerando que el abandono actual es una situación indeseable para el territorio y perjudicial para este lugar.” (Ata 1 de 2014). Já sobre a atividade salineira, algumas falas mapeadas relacionam-se a necessidade de valorização e proteção desta atividade, como: “[...] expone que las salinas son muy importantes, entiende que básicas para el PNBC, tanto como la acuicultura” (Ata 1 de 2013); “[...] solicita una intervención de administración en el mantenimiento de las vueltas afuera [estruturas para conter o avanço do mar]. [...] urgen arreglos y reparaciones de estos muros de defensa, para evitar que se pierdan salinas de forma inminente” (Ata 2 de 2014); “[...] se percibe un problema de contaminación [do sal] por la cantidad de contaminantes que se están vertiendo al mar.” (Ata de 2019).

A respeito dos discursos favoráveis ao PNBC, diferentemente do observado no estudo de caso da APAMLN, estes concentram-se majoritariamente em falas de defesa da administração pública frente a cobranças e propostas de atores sociais, nas quais, muitas vezes, a gestão do PNBC e a Junta de Andalucía são tratadas como uma única entidade. Por exemplo, diante da crítica sobre a falta de atuação quanto aos impactos dos *cormoranes* na aquicultura ou sobre o abandono do Islote Sancti Petri (patrimônio cultural do PNBC), foi respondido, respectivamente:

D^a. S. López (Junta de Andalucía): estas pérdidas no se pueden achacar exclusivamente al cormorán, y tampoco se debe pasar por alto y no reconocer el esfuerzo que está haciendo la Consejería de Medio Ambiente para atajar el problema, cumpliendo rigurosamente las exigencias técnicas y administrativas para que las actuaciones tengan garantía de fiabilidad y la experiencia pueda ser utilizada para casos similares en otros espacios protegidos. (Ata 1 de 2012)

D. António Gomez (Director Conservador) indica que en esos siete años ha habido gestión activa del islote, no ha estado abandonado. (Ata 1 de 2017)

Da mesma forma, esse discurso também aparece na discussão sobre a sobrerrepresentação da administração pública na JR, relatada no critério “representatividade”, quando se defende a importância da configuração atual de representação.

Em relação à concretização da influência por meio da incorporação de propostas no processo decisório, observou-se que a administração pública da Comunidade Autónoma da Andaluzia, ao menos nos registros das atas, nunca foi derrotada em uma votação, mantendo, inclusive, posicionamento massivamente alinhado. Sobre a realização de propostas, observou-

se uma atuação quase exclusiva dos Ecologistas en Acción, com exceção do período de revisão do PORN e PRUG, em 2020 e 2021. O Quadro 39 mostra algumas propostas, debates e votações. Não foi possível analisar a aceitação de propostas especificamente no processo de revisão dos planos, por falta de dados.

Quadro 39 - Principais propostas e debates mapeados nas atas das reuniões da *junta rectora* do PNBC.

Pauta/Proposta		Origem	Debate	Resultado
Manifestação sobre o Projeto de Decreto que estabelece o Regime Geral para o Planeamento dos usos e atividades nos Parques Naturais e aprova Medidas de Agilização de Procedimentos Administrativos (Ata 1 de 2010)	Manifestar positivamente.	Secretaria de Meio Ambiente	-D. Fornell (Director do PNBC)) [...] indica que se trata de mejorar la eficiencia sin reducir los niveles de protección de los parques, y reitera que este análisis está hecho en función de lo que afecta al PORN y PRUG, no de la integridad del Decreto. Por todo lo expuesto pide a la JR su informe favorable para este Proyecto de Decreto. [...]	Votos a favor: 17; Votos contra: 4 (2 EEAA, 1 Demarcación de Costas e 1 CSIC); Abstenções: 4 (Ayto.Cádiz, CC OO, UGT, PP)
	O decreto estabelece que suas disposições têm prevalência sobre os PORN e PRUG, exceto nas normas específicas das zonas de reserva e de regulação. Ele determina que parâmetros urbanísticos previstos no PORN e PRUG não se aplicam a municípios cujos planos urbanísticos tenham passado por avaliação ambiental.		-D. Juan Manuel Abarca (Demarcación de Costas) [...] efectua las seguites observaciones: (a) La provincia de Cádiz tiene varios ENPs con todo o parte de su territorio en zona de DPMT y no encuentra ninguna referencia expresa a éste ni a la Ley de Costas en el Proyecto de Decreto; (b) La prevalencia de los planes municipales sobre los PORN y PRUG invierte la establecida en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. (c) Hay algunas actuaciones sujetas a comunicación previa, especialmente las relacionadas con diversos tipos de instalaciones o edificaciones, en las que el Decreto debería ser más explícito cuando se ubiquen en DPMT o Zona de Servidumbre de Protección. (d) El silencio administrativo debería ser negativo y no positivo cuando se estén otorgando derechos sobre bienes de dominio público.	
			-D. Francisco J. López (Ayto. de Chiclana) menciona que los empresarios del sector acuícola ya le han transmitido en diversas ocasiones su inquietud por la complejidad de la tramitación de sus proyectos y espera que las modificaciones que introduce este Decreto, aunque no sea la solución definitiva, al menos alivie en parte esta situación. [Há uma discussão sobre votar as propostas em bloco ou separadamente]	
	Manifestar negativamente.	Ecologistas en Acción (EEAA)	-Dª. María G. Araujo (JA) [...] cree que se deben de votar dos propuestas: la que presenta la Consejería de Medio Ambiente, y la que presenta EEAA, que contiene once apartados. Votar separadamente cada uno de los apartados podría originar confusión y de lo que se trata es exclusivamente es de saber si la JR está a favor o en contra del Proyecto de Decreto tal cual se presenta, y no a favor o en contra de unas cosas sí y otras no. [...]	Votos a favor: 3 (2 EEAA e 1 CSIC); Votos contra: 15; Abstenções: 7 (Dip. Provincial; Ayto. Cádiz, 2 CE, CC OO, UGT, PP)
	O decreto contém alguns aspectos preocupantes, como o fato de que os planos urbanísticos dos parques fiquem subordinados aos planos gerais de ordenação urbana. Por exemplo, habilita a modificação da zonificação do Parque, para ser ajustada ao planeamento urbanístico que tenha sido submetido à avaliação ambiental, por fazer com que os PORN e PRUG deixem de prevalecer, além de ilegal, é perigoso para a conservação dos espaços protegidos.		-D. J. Osuna (EEAA) la intención del documento que aporta EEAA es la de adecuar el Proyecto de Decreto a la legislación vigente, sometiendo cada una de sus once propuestas al buen criterio de los representantes de esta <i>junta rectora</i> . Por ello no entiende cuál es el problema en que se haga de este modo. [...]	
			- D. Antonio Rodríguez (CSIC) se adhiere a la propuesta de EEAA y opina que hay un problema de credibilidad política en la aplicación de normas y leyes en los espacios protegidos. Reconoce el esfuerzo realizado por esta organización para la aprobación de su propuesta y cree que efectivamente se debe de votar según solicita. Por otro lado, se valora el borrador del Decreto, pero se reitera el riesgo de que se genere una situación con innumerables trabas para realizar determinadas actividades, o de otra de excesiva permisividad en la que además la figura del Director del Parque quedaría relegada a un segundo plano en cuanto a capacidad de decisión.	
			-Tras nuevos argumentos [...] la Sra. presidenta pregunta que cuántos de los presentes están de acuerdo en votar por separado cada uno de los once puntos de la propuesta del grupo ecologista, a lo que respondieron afirmativamente cuatro de los veintiséis miembros presentes (CC OO, EEAA – dos representantes – y CSIC) por lo que la propuesta fue definitivamente rechazada.	
Manifestação sobre o Plano Geral de Ordenação Urbana (PGOU) de El Puerto de Santa María (Ata 2 de 2010)	O Plano Geral prevê um novo acesso ao porto comercial de El Puerto de Santa María. [...] especifica-se que “o traçado da via respeitará o PNBC [...]”, embora o documento de Aprovação Provisória II não garanta esse aspecto. Por isso, o PGOU deverá incluir a necessidade de submeter esse traçado à Avaliação de Impacto Ambiental.	Secretaria de Meio Ambiente	-D. Clavero (EEAA) [...] aclara que entre otras funciones de la <i>junta rectora</i> se citan “...promover el desarrollo sostenible tanto en el interior como en el entorno del Parque Natural y realizar cuantas gestiones estimen positivas y necesarias para el espacio natural...”. Por ello cree que su propuesta podría añadirse y completar la ya presentada por el Director Conservador. La progresiva pérdida de suelo forestal en el término municipal de El Puerto supone la desaparición de unas 200 ha desde 1991, y quedan una serie de espacios que habría que conservar e interconectar entre sí y con el Parque Natural mediante la recuperación de vías pecuarias y caminos públicos. Entre otros lugares cita el Coto de la Isleta, el Pinar del Cuvillo y el Rancho Linares.	Votos a favor: 12; Votos contra: 0; Abstenções: 5
	O decreto estabelece que suas disposições têm prevalência sobre os PORN e PRUG, exceto nas normas específicas das zonas de reserva e de regulação. Ele determina que parâmetros urbanísticos previstos no PORN e PRUG não se aplicam a municípios cujos planos urbanísticos tenham passado por avaliação ambiental.		-D. S. Olmedo (Ayto. El Puerto de Santa María): el Rancho Linares ya está contemplado en el PGOU vigente como suelo urbanizable industrial una parte, y otra como sistema general de espacios, y en esta fase de Aprobación Provisional hay una propuesta de modificación para que pase a uso residencial. -D. J. Clavero insiste en que hay que valorar los reductos de vegetación que quedan en El Puerto y protegerlos, buscando soluciones alternativas para las zonas urbanizables.	
			-D. JM Fornell (Director): el instrumento que tiene la <i>junta rectora</i> para pronunciarse sobre el PGOU es el PORN del Parque y por tanto la <i>junta rectora</i> no puede exceder los límites que el mismo impone. Además, que la Delegación de Medio Ambiente se pronunciará sobre la totalidad del PGOU a través de la Declaración de Impacto Ambiental.	
	1 –Deve ser rejeitada a construção da nova ponte projetada, por ser considerada excessiva, já que atualmente não existem problemas de tráfego nessa área; 2 – O PGOU deve garantir a conservação	Ecologistas en Acción (EEAA)	-D. Antonio Rodríguez Martín (CSIC): las opiniones que se vierten en las reuniones de la <i>junta rectora</i> no son vinculantes y debería haber más voluntad política para cumplir la normativa sobre espacios protegidos. Cita un párrafo de la Declaración Previa de Impacto Ambiental de 2003 en el que se pedía la clasificación como espacios libres de determinadas zonas arboladas para preservar el hábitat del camaleón..., y cree que esto no se ha cumplido ni se han defendido estas áreas convenientemente. Por otro lado, menciona algunos proyectos urbanísticos en El Puerto y advierte sobre la necesidad de controlar movimientos especulativos, sobre todo en terrenos de titularidad pública. Desde el punto de vista científico se adhiere a la propuesta de EEAA.	Votos a favor: 5; Votos contra: 8; Abstenções: 6

	dos terrenos florestais existentes no entorno do Parque Natural e assegurar sua interconexão entre si, com o Parque Natural e com outros espaços naturais do município por meio de corredores ecológicos, a fim de evitar o isolamento desse espaço protegido. O decreto contém alguns aspectos preocupantes, como o fato de que os planos urbanísticos dos parques fiquem subordinados aos planos gerais de ordenação urbana. Por exemplo, habilita a modificação da zonificação do Parque, para ser ajustada ao planejamento urbanístico que tenha sido submetido à avaliação ambiental, por fazer com que os PORN e PRUG deixem de prevalecer, além de ilegal, é perigoso para a conservação dos espaços protegidos.		-D^a. Silvia López Gallardo (Consejería de Medio Ambiente): en la actual fase de aprobación provisional de este PGOU, la Delegación Provincial de Medio Ambiente tomará en consideración todas las intervenciones que se produzcan en las reuniones de esta <i>junta rectora</i>. En relación con lo expuesto por el Sr. Clavero, habría que definir qué se entiende por “entorno del Parque Natural”, ya que, para el cumplimiento de las funciones propias de la <i>junta rectora</i>, lo que aquí interesa sería, en todo caso, un espacio de continuidad con el Parque, no todo el término municipal, como contempla su propuesta. No obstante, en la elaboración de la Declaración de Impacto se considerarán todos los lugares mencionados. -D. Osuna (EEAA): esta JR nunca ha planteado una propuesta propia como tal. Por ello propone que por una vez tome la iniciativa y estudie la posibilidad de incluir en el informe al Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de El Puerto de Santa María lo expuesto por Ecologistas en Acción, y se vote y pronuncie sobre ello, porque tiene competencias para hacerlo. -D^a. ML González (presidente): en primer lugar, en esta JR se admiten y discuten todas las propuestas que presentan sus miembros, sometiéndolas a votación llegado el caso. Por otro lado, en la última reunión se acordó reactivar la Comisión de Infraestructuras, ámbito apropiado para tratar la propuesta de EEAA, ya que la JR no puede pronunciarse más que sobre aquellos aspectos que son de su competencia y circunscritos a los límites del Parque Natural; por tanto, no puede entrar en áreas territoriales o de gestión propias de otras administraciones. -En el mismo sentido se manifiesta D^a. S. López (Consejería de Medio Ambiente) y dice que la JR no puede suplantar las competencias de otros órganos, ni asumir responsabilidades de otras administraciones que están perfectamente definidas. La <i>junta rectora</i> sólo puede pronunciarse sobre aquello para lo que tiene competencia.	
Relatório da Delegação Territorial de Fomento, Infraestruturas e Ordenação do Território sobre a gestão do Parque Metropolitano Marismas de Los Toruños e Pinar de la Algaida. (Ata 2 de 2020)			-D. Daniel Sánchez (Junta de Andalucía) informa que el único cambio que se produce en la gestión del Parque Metropolitano Marismas de Los Toruños y Pinar de la Algaida es que esta pasa a manos de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio cuando antes lo asumía la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA) por lo que no es un cambio de titularidad de publico a privado. Procede a leer un informe de la Delegada Territorial de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio en donde se especifica que desde el 1 de agosto de 2020 corresponde a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo la gestión directa de dicho Parque Metropolitano. -D. David Moreno (EEAA) expresa su desacuerdo dado que se solicitó una convocatoria extraordinaria para que se informara y se posicionara la <i>junta rectora</i> en este tema y finalmente solo se ha informado. Así mismo añade que enviarán un documento para que se integre en este punto del acta de la <i>junta rectora</i>, pasando a resumir los puntos principales: La CFIOT ha licitado un contrato para la “Gestión integral” del Parque Metropolitano, suponiendo para ello una privatización del mismo y habiéndose convocado con absoluta falta de transparencia ya que no se ha informado previamente a la <i>junta rectora</i>. [...] Continúa solicitando a la <i>junta rectora</i> su apoyo para que se inste a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a suspender el concurso Gestión integral del Parque Metropolitano Marismas de los Toruños y Pinar de la Algaida y se mantenga la gestión pública integral y directa por parte de la Junta de Andalucía por el sistema que se considere más conveniente. -D. Carlos Salguero (Ayto. Puerto Real) comenta que ha conocido el tema por la prensa y también interpreta que es una privatización del Parque Metropolitano. Le extraña que se haga por un procedimiento urgente y añade que la agencia AVRA lo ha gestionado hasta ahora de forma ejemplar. Solicitan la actualización de la información de la tramitación y la paralización de la misma. -D. David de la Encina (Dip. Provincial de Cádiz), puntualiza que el informe que ha leído D. Daniel Sánchez podía haberse publicado hace dos meses y se hubiera evitado la polémica, y precisa que desde la Diputación de Cádiz en ningún momento se ha realizado pronunciamiento con el ánimo de pretender confundir sino todo lo contrario. -D. David Moreno (EEAA) procede a leer el baremo público del concurso donde prima con diferencia la oferta más económica y en donde no se valora el programa de actividades que se organizan y pregunta si la <i>junta rectora</i> se va a pronunciar al respecto. -D. Daniel Sánchez (Junta de Andalucía) responde que son los técnicos de la mesa de contratación quienes elaboran los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas. -D. Javier Benavente opina que no cree que la <i>junta rectora</i> deba posicionarse sobre la gestión del Parque Metropolitano. Añade que desde que se tuvo conocimiento de la licitación se reunieron con el Parque Metropolitano y asegura que seguirá vigilante ante esa licitación. -D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) añade que es complicado preparar e interpretar los pliegos de contrataciones y piensa que no compete a la <i>junta rectora</i> ese papel. -D. David Moreno (EEAA) quiere que conste en acta que no se va a realizar pronunciamiento por parte de la <i>junta rectora</i> tal y como han solicitado.	Sem abertura para votação.

Revisão do PORN e PRUG (Ata 42 de 2021)	Ampliação do Parque Natural Bahía de Cádiz	Ecologistas en Acción	-D. Gonzalo Muñoz aclara que [...] Desde la UCA se analizaron dichas propuestas, indicando que muchas de las zonas ya tenían una figura de protección, como son las ZEC y las ZEPA, y que la manera más eficiente de gestionarlo y de conservarlo no es introducirlo en el Parque natural, sino usar bien la herramienta de la que ya se dispone, que es a través de los planes de gestión de estos espacios. [...]	Votos a favor: 4; Votos contra: 19; Abstenções: 2
			-D. Carlos Salguero (Ayto. Puerto Real) confirma que [...] no se niega a la propuesta de ampliación del Parque, sino que no considera que sea el momento adecuado, que primero se debe cuidar lo que tenemos y considera más viable lo que ha argumentado la UCA, de estudiar otras posibilidades de protección. [...]	
			-D. Francisco Vasallo confirma que [...] le parecieron bien las propuestas, pero no considera que fuera el momento de hacerlas. [...] En cuanto a la idea de reunirse para buscar otras figuras de protección, ofrece su participación. Y para terminar indica que como puertorrealeño, se siente muy mal representado por el Ayuntamiento de Puerto Real.	
			-D. Daniel Sánchez (Junta de Andalucía), aclara que, en todo momento tanto desde la Delegación Territorial como de la Dirección y Presidencia del Parque Natural, se ha tomado con muchísima seriedad y compromiso, las propuestas de ampliación realizadas por EEAA. Y en el caso de las reuniones que se han hecho de manera bilateral con representantes de entidades y Ayuntamientos se han tratado estos temas, pero a pesar de ello la propuesta no tiene consenso suficiente. La realidad es que hay muy pocas voces a favor de ampliar el Parque Natural dentro de la JR. No obstante, no se cierra la posibilidad ampliaciones, sino es ahora, en el futuro. Y, por último, deja claro que no hay ninguna predisposición a que no se pueda ampliar el Parque Natural, ni Bahía de Cádiz ni ningún otro de la provincia de Cádiz. [...]	
			-D. Ignacio Bermejo (Ayto. San Fernando) considera que es importante que se tenga en cuenta el procedimiento administrativo, ya que, aunque se ampliara el Parque Natural en un metro, esto implicaría el retroceso del expediente del PORN y del PRUG, y no deberíamos arriesgarnos a ello. Por parte del Ayuntamiento de San Fernando no se muestran en contra de la ampliación del Parque, pero defienden que no es el momento de hacerlo, porque tenemos un Parque que se está muriendo y hay que defenderlo con la aprobación del PORN y PRUG, por eso en ese sentido ahora mismo no pueden estar a favor de la ampliación.	
			-D. David Moreno indica que la actual normativa del Parque es del 2004, no entiende la prisa por aprobar la nueva normativa. Como representante de EEAA desde 2015, informa que ya por entonces se propuso una ampliación del PNBC, el único que no ha sufrido ninguna ampliación desde el año 1989. Cuando se proponía siempre se decía que el momento sería cuando se revisaran el PORN y el PRUG. A su vez recuerda que, en enero, EEAA se reunió con el Director General de Espacios Naturales Protegidos, el cual veía con buenos ojos las ampliaciones propuestas [...] Considera que si el Parque se muere puede ser por una mala gestión y no porque el mismo se amplíe o no. [...]	
			-Dña. Rocío Sáez (Ayto. Cádiz), [...] ratifica lo expuesto por EEAA, en cuanto a que se llevó a pleno una moción de apoyo a las propuestas de ampliación. Quiere dejar clara su postura a favor ante la propuesta de ampliación, [...] considera que si es el momento de hacerlo, porque los documentos actuales son muy antiguos y porque tanto el PORN como el PRUG son los documentos ideales para tratar esta ampliación. [...]	
			-D. David Moreno, lamenta que el único argumento que se les da para no aceptar la ampliación del parque sea el retraso de la norma.	

Fonte: elaborado pela autora.

Os debates sobre os PGOU municipais, além dos já mencionados no Quadro 39, abrangeram também o PGOU de San Fernando (2006), os PGOU de Cádiz e San Fernando (2009) e o PGOU de Chiclana de la Frontera (2014). Em 2006, não houve debate substancial, apenas duas observações registradas, e o plano foi aprovado sem indicação se por votação ou consenso. Em 2009, os PGOU de Cádiz e San Fernando foram aprovados por consenso, ainda que acompanhados de ressalvas apresentadas pelo gestor da época. Já em 2014, em relação ao PGOU de Chiclana de la Frontera, ocorreu um debate a partir da oposição dos Ecologistas en Acción ao projeto de construção de uma rodovia que, segundo o grupo, impactaria uma parcela da Zonas B1. Esta zona corresponde às áreas úmidas do parque e tem como objetivo a conservação e a restauração das salinas pelo seu valor ecológico e cultural. O plano foi aprovado por 25 votos favoráveis, 1 contrário e 2 abstenções. Sobre a ampliação do PNBC, antes do debate ocorrido em 2021 (Quadro 39), em 2016, já havia sido proposto pelo EEAA a integração do PNBC e da ZEC Fondos Marinos, alguns recortes dos debates estão indicados a seguir. A ata não especifica se a proposta foi submetida à votação, aprovada por consenso ou encaminhada de outra forma, deixando o tema em aberto (vide última manifestação mostrada a seguir).

D. José Osuna (EEAA) cree que los fondos de la Bahía de Cádiz deben de estar dentro de los límites del parque natural. Son dos espacios que tienen protección, que son colindantes y pregunta qué razón hay para que no forme parte de la misma unidad de gestión de protección.

D. Felipe Oliveros (Junta de Andalucía) expone [...] que se trata de espacios protegidos declarados tras dos trayectorias administrativas distintas. [...] ¿Qué supondría la inclusión de la ZEC en el Parque Natural? Un proceso administrativo complejo que implicaría aumentar los límites del parque natural e implicaría también la inclusión de algún término municipal. También todos los proyectos que afectase a ese espacio tendrían un órgano administrativo, *junta rectora*. También conllevaría la inclusión de este espacio con regulación de usos y actividades en el área marina.

[...] D. Joaquín Tomas González (Ministerio de Defensa) comenta que en la Bahía de Cádiz hay más agentes apartados del parque natural. Hay empresas, otras entidades, intereses de defensa, etc. Si se declarara parque natural lo que ahora no lo es, habrá que trasladarlo a todas las administraciones que estén implicadas. En la ZEC hay una serie de prioridades de conservación mientras que en los parques naturales lo que existen es una regulación de uso y actividades y por tanto no es lo mismo [...].

[...] D. Gonzalo Alías (Grupo Parlamentario) añade que lo que se busca es la mejor protección del parque natural y hay que buscar formas para ello.

D. Juan Clavero (EEAA) comenta que sólo se plantean problemas, pero no las ventajas como la simplificación y unidad de gestión. Cuando se aprobó el PORN de La Breña se amplió el parque

natural incluyendo la zona de marismas. Propone que la Junta de Andalucía estudie la posibilidad de integración de todos estos espacios.

D. Javier Benavente (UCA) comenta que la ampliación del parque natural en un futuro puede ser interesante, pero ve más acorde una gestión integrada del propio parque natural con los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y ZEC asociados. [...]

D. Antonio Gómez (director) comenta que hay que ser prácticos y conservar y gestionar los valores. Si se quiere integrar en una revisión del PORN estos se van a generar mucho debate, retrasando la aprobación de la actualización del plan de gestión y las mejoras que trae aparejadas. Por ello entiende que no es una prioridad. [...]

D. José Osuna (EEAA) comenta que quiere más información y más argumentos de peso. (Ata 1 de 2016)

Além das propostas e debates mencionados acima, destacam-se também outros relatos identificados nos diferentes critérios, como as discussões sobre a sobrerrepresentação do órgão e a revisão da estrutura da JR, a destinação do orçamento e a gestão da Salina San José. Esses exemplos ilustram como os debates são conduzidos e assimilados pelo poder público.

Sobre a descentralização de responsabilidades na *junta rectora*, como já mencionado, a função de presidente da JR é distinta da função de gestor do parque, sendo o presidente indicado no âmbito da própria JR e aprovado pelo governo da Comunidade Autónoma da Andaluzia. A Resolução de 15 de dezembro de 2000 estabelece ainda que essa presidência se estende também às comissões de trabalho. Entretanto, foram identificadas falas de dois representantes que já exerceram a função de presidente a respeito do poder simbólico que o cargo detém. O primeiro comentário, já mencionado no critério “planejamento”, relaciona-se à resistência encontrada para modificar procedimentos do órgão. O segundo foi registrado tanto em ata quanto em entrevistas, ambos com o mesmo teor. Já o secretário é nomeado pelo poder público.

El Sr. presidente informa que no tiene posibilidad de contar con una página web de la *junta rectora* y que entiende que no tiene suficiente autonomía, poniendo como ejemplo que no se puede poner en contacto con los miembros si no es a través de la oficina del Parque Natural. [...]
(Ata 2 de 2015)

A escolha dos presidentes da JR ao longo dos anos ocorreu da seguinte forma: em 2003, a própria Secretaria do Meio Ambiente recomendou a manutenção do então presidente; em 2008, foram apresentados dois nomes — um pela Secretaria do Meio Ambiente e outro pela Prefeitura de Cádiz — e a Junta de Andalucía optou pelo primeiro; o presidente que assumiu em 2014 havia sido indicado em 2012 pelo Conselho da Juventude da Andaluzia, junto a outros dois candidatos propostos pelo gestor da época e pelo EEAA, respectivamente; já em 2019, a indicação aceita foi realizada pelo EEAA.

No que concerne a percepção dos membros da JR sobre a influência, as principais falas coletadas nas entrevistas com representantes do poder público (Quadro 40) indicam que a *junta rectora* possui certa influência consolidada em função de suas atribuições, mas suas decisões não são vinculantes, por se tratar de um órgão consultivo. Há o entendimento de que a maioria dos representantes atua de forma passiva e a partir das demandas da administração, apresentando poucas propostas proativas; e que também é necessário maior profissionalização e preparo dos membros para elevar o nível dos debates, possibilitando a apresentação de argumentos consistentes que aumentem as chances de serem considerados. Também se observa a visão de que as decisões devem permanecer centralizadas no governo, por este ter sido eleito democraticamente, e não na *junta rectora*. Contudo, foi mencionado como exemplo positivo de participação, o processo de revisão do PORN e a discussão sobre a ampliação do parque, que contou com comissões de trabalho, análise de alternativas e votação em dois plenários, com abertura do poder público ao diálogo.

Quadro 40 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a influência na/da *junta rectora*

Segmento	Percepção sobre a Influência
Poder Público	La JR es un órgano de participación, sí que tiene alguna atribución, p. ej., es obligatorio que informe de la modificación del PORN, pero solamente. Se considera lo que están proponiendo, pero no es obligatorio. También tiene funciones como aprobar las memorias del parque, la propuesta de trabajo del año siguiente. [...] Hace falta una mejor profesionalización de quien va a la JR; falta un cierto nivel en los debates del parque, sobre todo en las asociaciones. Al final, la administración pública estudia los temas, hace propuestas y los otros vienen a fiscalizar lo que estamos haciendo, pero no se trata solo de eso: tienen que estudiar, conocer las dinámicas. Así que se transforma en un espacio solo para preguntas. [...] Si de la JR salen debates y propuestas interesantes y de calidad, seguramente serán oídos. Pero si se convierte simplemente en un órgano de fiscalización, nunca va a salir nada. No digo que todas las propuestas sean oídas, pero si son de calidad, ya tienen más probabilidad. [...] las decisiones sobre la gestión corresponden a la Consejería, que ha sido elegida democráticamente para gobernar. Porque la JR no es elegida, es un órgano consultivo, entonces no hay que tomar decisiones. (PP_Es)
	Los participantes de la JR funcionan a demanda de la administración. Es ella que convoca, elabora el orden del día y, con excepción de los Ecologistas en Acción que algunas veces hacen propuestas, la mayoría de los representantes de la JR son pasivos. Y ellos tienen espacio para ser activos, tú puedes hacer propuestas y si no te atienden necesitan de argumentos. (PP_Es)
	[Algunos sectores] no se implican, no tienen una actitud de lobby, agresiva. Los debates son los mismos de hace 30 años. [...] Los participantes de la JR no tienen madurez suficiente para hacer una reflexión más compleja. [...] Creo que una cosa que ha sido hecha más o menos bien es la revisión del PORN y sobre la posible ampliación del parque natural. Hicimos una sesión donde presentamos el plan y las distintas alternativas. Se formaron comisiones de trabajo y analizaron las distintas razones, se llevó a un pleno y, como no se consiguió acuerdo, hubo un segundo pleno. O sea, hubo un proceso y la administración no fue con una posición inamovible. Planteamos todo en términos de pros y contras, dudas y hacia dónde queríamos llegar. Se llegó a una conclusión mayoritaria de no ampliar. (PP_Es)
Atividade Salineira	Creo que un problema de toda Europa son los grandes lobbies que condicionan las leyes. La voz singular difícilmente es oída. Hay mucha gente sufriendo en silencio por pérdida de cosecha y otras cosas. Tuvimos ahora una salina histórica que se desapareció y lo sufren los antiguos propietarios y nadie más. Les dicen “qué lástima”, pero no pasa de ahí. En el parque tenemos un director muy sensible, pero es una situación difícil de manejar. [...] Creo que la JR tiene influencia sobre la gestión del parque porque precisamente es el único órgano participativo que existe. Es un espacio de discusión con todos los actores, pero también son vehículos de transmisión entre el sector público, y entre el público y privado, [...] cualquier cuestión que se plantea ahí es transmitida a los ayuntamientos, a la consejería, etc. Si no fuera por el parque, estaríamos en una etapa muy sombría, porque no habría ni un sitio para demostrar tu opinión. (Sal_Es)

Aquicultura	Un problema es se hace un largo debate en la JR, se vota, entonces lo normal sería que la administración pública aceptara las decisiones de la JR lo máximo posible, pero eso no se pasa. Muchas veces, las cosas que salen de la JR no coinciden con las voluntades del Ministerio y, por lo tanto, no se aceptan. Así que pensamos: ¿cuál es el motivo del esfuerzo de meses para debatir algún tema, implicar a la gente...? Entiendo que la filosofía del Ministerio de Medio Ambiente es que se tiene que hacer lo menos posible. (A_Es)
Organizações Ambientalistas	La participación se entiende simplemente como informar de un proceso que está en marcha y siempre es de arriba a abajo. Eso no es participación, es solo para aplaudir y refrendar lo que viene de arriba. [...] P. ej., hay un plan metropolitano de la Bahía de Cádiz (BC), se mete a la información pública, hay un tiempo para sugerencias, se contestan... es una participación limitada. La participación tiene que ser desde el diseño, desde el momento uno: participar en la elaboración, la delimitación, los criterios. Eso no está ocurriendo en la BC. Eso es lo que siempre reclamamos nosotros. Ahora mismo se acaban de publicar los PORNs y presentamos sugerencias, pero al final no hemos intervenido de forma activa en el proceso. [...] Los ecologistas hicieron una propuesta de ampliar el parque y la rechazaron sin argumentos. Hay áreas que son Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) [Natura 2000] y no están protegidas por el parque. [...] Lo que debería ser es una participación real y efectiva. No es real porque está limitada al plan pasivo, y no es efectiva porque ni siempre se toman en consideración lo que tú planteas, depende de la sensibilidad del gobierno de turno. [...] Muchas veces las conclusiones ya vienen predeterminadas desde la administración y, después de la participación, el resultado no tiene nada que ver con lo que ha sido sugerido. (Amb_Es)
Ensino e Pesquisa	[La JR funciona para] validación de decisiones ya tomadas. [...] La JR sería una institución importante si los ciudadanos la tomasen en serio y trabajasen, hiciesen propuestas. No hacen propuestas porque es muy raro que sean aceptadas de forma positiva. [...] La JR es muy institucionalizada. Funciona en el modelo dirigido o tutelado, es decir, el modelo de participación pública no es realidad. [...] Nuestra cultura participativa todavía está en la formalidad. [...] La lectura de la administración es: si nadie protesta, es que no os interesa; y los participantes no dicen nada. Si no hay cultura participativa, es mejor para ella, se puede hacer lo que quiere. (EeP_Es) La JR tiene que llevar un informe positivo o negativo del PORN y PRUG, que no es vinculante. No lo sé por qué existe un órgano máximo de participación si los informes no son ni siquiera vinculantes. Las cosas que hicimos en los grupos sobre el PORN y PRUG fueron aprobadas por la mayoría. Solo los Ecologistas en Acción no estaban satisfechos porque querían la ampliación del parque. Eso, para los ayuntamientos, era más complicado. Tuvimos un retorno positivo de la administración pública sobre las sugerencias, y se supone que las van a aprobar. Creo que, esta vez, la JR ha tenido un papel importante, pero claro, hay que esperar para ver lo que van a aprobar al final. [...] Si se crean órganos de participación, pero con decisiones no vinculantes, es un problema, porque eso desincentiva la participación. Si se consiguen propuestas y consensos, es fundamental que se escuchen. (EeP_Es)

Fonte: elaborada pela autora.

Já os representantes de segmentos externos ao poder público (Quadro 40) apresentam uma percepção distinta. Inicialmente, apontam que os grandes *lobbies* influenciam as leis, dificultando que vozes individuais sejam ouvidas e limitando a própria influência da JR e do parque. Ainda assim, reconhecem que a JR exerce um papel relevante por ser o único órgão participativo, atuando como espaço de debate entre diferentes atores e como canal de comunicação; sem ela, a população teria menos oportunidades para expressar opiniões. Por outro lado, criticam a resistência da administração pública em incorporar as decisões oriundas do processo participativo, observando que o órgão se restringe, na prática, a validar decisões já tomadas, e que propostas são rejeitadas sem justificativa. Apontam também que a participação pública é excessivamente institucionalizada e formal, e que a ausência de protestos e de uma cultura participativa é percebida pelo poder público como algo positivo, uma vez que mantém a concentração do poder. Quanto ao caráter não vinculante das decisões, questionam a utilidade da JR, especialmente no que se refere aos pareceres sobre o PORN e o PRUG. Embora haja

relato de ter havido retorno positivo da administração em relação a algumas sugestões, considera-se que a falta de vinculação desestimula a participação.

6.2.2.5 Efetividade

A percepção de efetividade dos representantes do poder público (Quadro 41) presentes na *junta rectora* se mostram divididas quanto à sua capacidade de gerar confiança e resultados. Por um lado, ainda que a intensidade da participação tenha diminuído ao longo do tempo, destaca-se que os debates se tornaram mais aprofundados, com maior diálogo e acesso à informação para todos, o que contribui para a construção de confiança. Por outro, embora se reconheça a importância da participação na JR, o processo é considerado limitado, sobretudo pela ausência de uma cultura de participação. Indica-se que os membros se dividem em três perfis: aqueles que comparecem apenas por obrigação ou remuneração, sem participar efetivamente; os que utilizam o espaço para defender interesses setoriais sem ouvir os demais; e os que se retiram após verem seus interesses já discutidos, sem acompanhar os outros temas. Além disso, há indicações de que os debates se concentram nos representantes da aquicultura, que defendem seus interesses de forma ora coerente, ora exagerada, e no grupo de ecologistas, visto como pouco representativo e com uma visão excessivamente politizada e distante da realidade. Assim, a JR não é percebida como um órgão relevante para a gestão do espaço, chegando a ser classificada como um incômodo.

Em relação à opinião dos atores sociais, os depoimentos revelam percepções diversas sobre a efetividade da *junta rectora*. Para o representante da atividade salineira, a participação poderia ser mais efetiva se houvesse reuniões com maior número de pessoas, incluindo temas marinhos que ainda não são tratados, mas que são fundamentais para os salineiros, já que a salina depende da qualidade da água e da conexão contínua com o mar. Em contraste, o entrevistado do segmento da aquicultura expressa frustração: mesmo quando há consenso, as decisões não resultam em ações práticas devido à falta de recursos e à inação da administração, como exemplificado pelo problema persistente dos *cormoranes*, cuja gestão conjunta nunca se concretizou. Na mesma linha, há a percepção pelo representante dos empresários que a JR não gera confiança, pois a participação é excessivamente formal, institucionalizada e sem mecanismos de *feedback*. Ainda assim, reconhece avanços recentes impulsionados por exigências europeias sobre a participação. Em sentido oposto, um dos entrevistados do segmento ensino e pesquisa vê os grupos de trabalho como um avanço que fortalece a confiança, ao permitir participação efetiva e constante dos interessados. Para ele, a JR cumpre um papel relevante ao, pelo menos, equilibrar interesses, pressionar administrações pouco ativas e manter o parque vivo, contribuindo assim para a conservação.

Quadro 41 - Principais recortes das falas dos entrevistados sobre a efetividade da *junta rectora*

Segmento	Percepção sobre a Efetividade
Poder Público	En la mayor parte de los casos yo creo que sí [genera confianza]. [...] A pesar de que ha bajado mucho la intensidad de la participación; están más relajados y menos agresivos. Con el tiempo vamos profundizando el debate y superando lo que no tiene sentido. Creo que hay más confianza y más diálogo, y aquí todos tienen las informaciones que quieren. [...] El núcleo duro sí que materializa cosas que salen de la JR. Los temas que son muy importantes se tratan mediante comisiones. La JR es el único órgano de participación reglado, formal. Por ejemplo, creamos una comisión sobre cambio climático en Sancti Petri, propuesta por la Junta de Andalucía. La creamos a partir de la necesidad que tiene el parque o la gente que vive aquí. (PP_Es)
	La participación [en la JR], que es muy importante y debería ser el motor de la gestión, en la realidad es muy complicada por muchos aspectos, pero el principal es que no tenemos cultura de participación. Quien va a participar: o bien lo hace porque se lo pagan o se lo mandan, entonces no participan realmente; o bien va a contar su propia historia y defender su postura sectorial sin escuchar a los otros; o bien se retira después de que sus intereses ya fueron debatidos, sin esperar a los otros temas, pues “no es su competencia”, tanto por parte del Estado, como de la sociedad y las empresas. Aun así, hay personas que intentan dialogar, pero desisten porque entienden la realidad. (PP_Es)
	[La JR] no funciona bien, tiene muchos problemas. Primero, porque no sé si hay un interés real de la población por esos espacios. [...] El debate normalmente se centra en estos actores: La acuicultura intenta defender sus intereses, a veces con coherencia, a veces es un disparate. Y luego está el grupo de ecologistas, que son tres personas que no representan a nadie, creo, y que defienden una visión muy politizada del mar y muy alejada de la realidad. [...] Si yo creyera que la JR es un órgano importante para la gestión del espacio, creería que sí vale la pena [ampliar su competencia], pero la cosa es que no lo creo. Yo veo la JR como una molestia. (PP_Es)
Atividade Salineira	Para aumentar la efectividad [de la participación] es necesario promover reuniones con más gente y no como están siendo hechas ahora. [...] El tema marino no nos llega nada, sobre el plan de ordenamiento marino, nada. Y es fundamental. Para los salineros tenemos una cuestión de la salinidad y la calidad de las aguas. La salina es una depuradora natural. Pero si ingresa esa agua en una piscifactoría, puede haber una mortandad inmediata; o, para la sal, puede resultar en una composición distinta. La marisma es zona intermareal, la conexión con el mar es continua y permanente. Una de las cosas que más afecta a las salinas son las aguas contra su frontera. Es perjudicial porque necesita un mantenimiento permanente que no todos pueden hacer. (Sal_Es)
Aquicultura	[En la JR] Al menos tenemos la oportunidad de intentar argumentar, de negociar, pero a veces después no sirve para nada. A pesar de que se ha llegado a una postura de consenso, y aun así no sirve para nada. [...] Ni siquiera tiene dinero, ni para ejecutar cosas más básicas. En las normativas y planes sí que aportamos cosas, pero no es 100% efectivo, porque después la administración no actúa. [...] Un ejemplo concreto: en el parque hay mucho problema con los <i>cormoranes</i> [ave marinha - <i>Phalacrocorax</i>]. La consejería concede a las empresas [...] una licencia que tú puedas disparar para que [los <i>cormoranes</i>] salgan. Llevamos años intentando que, en vez de ser algo puntual, fuese la propia gestión de Medio Ambiente la que gestionase y que hiciera un plan de control del cormorán. Pues no hemos conseguido. A la JR le pareció razonable, porque se ha convertido en una plaga y no es una especie protegida, así que espanta a otras especies de aves y come los pescados de los acuicultores. Me parece lógico que se plantee una medida coordinada, un plan de control que pueda aliviar. Planteamos con la administración la necesidad de un plan conjunto, pero no lo hacen. A lo mejor es que hay alguien en la administración que no comparte la misma visión o no tiene entendimiento del problema real. Si haces un esfuerzo de años para que la gente se implique, y la gente se implica, lo mínimo que se puede hacer es escuchar. (A_Es)
Empresários	No creo que [la participación en la JR] genere confianza. No existe una idea de participación en España. Para mejorar: que se tenga <i>feedback</i> . Creo que se está mejorando porque viene de Europa; a lo mejor, al final lo conseguiremos. Ahora se están llevando mucho los estudios de impacto social que incluyen el tema de participación y que la gente participe realmente y desde el principio: que sea en el inicio, medio y final. [...] Es una participación muy formal; lo veo muy encorsetado, muy institucional. Sería bueno contar con una herramienta que sea más libre, una especie de talleres sobre determinados temas, y que esos espacios alimentasen a la JR con más información. (Emp_Es)
Ensino e Pesquisa	Creo que últimamente sí [genera confianza], sobre todo por los grupos de trabajo. Si llamas a una persona para participar una vez al año, pues considera que no ha participado en las decisiones que se toman a lo largo del año. Se sienten que solo son informados, y al final del año quieren que aprobéis el informe de gestión o el plan de trabajo del año siguiente. Eso generaba cierta desconfianza. Con los grupos de trabajo, los actores que realmente quieren participar, ahora sí que pueden. Informamos a todos sobre la JR y quien quiere participar se incluye en el grupo de trabajo [...] Por eso es importante la participación: es necesario un foro donde la gente se queje y discuta sus problemas. Pero, a veces, la administración pública no tiene competencia para hacer lo que los actores quieren. [...] Creo que [la participación] está ayudando [a alcanzar los objetivos del Parque]. Se presiona a las administraciones poco activas, también se equilibran los intereses del sector privado, ayuda a que, por lo menos, el parque esté vivo y, por lo tanto, a su conservación. (EeP_Es)

Fonte: elaborada pela autora.

Em termos de resultados concretos, a questão dos *cormoranes*, pauta mais persistente ao longo dos anos na *junta rectora* e citada por um dos entrevistados como exemplo de ineficiência da JR, apresenta o seguinte histórico. Em 2005, foi criado o GT a partir da demanda de resolução do problema apresentada pelos aquicultores. Em 2009, o GT recomendou a aplicação de medidas combinadas de proteção, voltadas tanto às instalações quanto à própria espécie. Optou-se pelo uso de disparos para dispersão dos indivíduos, excetuando algumas salinas de maior relevância para a nidificação de outras aves. Definiu-se, adicionalmente, que qualquer ação de controle das populações de *cormoranes* deveria considerar: metodologia justificada para cálculo das perdas na produção; proposta de cronograma e definição dos responsáveis pela autorização; planejamento detalhado das atividades com descrição técnica e existência de um coordenador técnico; incorporação de novas técnicas ainda não experimentadas na Bahía de Cádiz; e elaboração de relatórios periódicos sobre os resultados obtidos. Por fim, estabeleceu-se que qualquer solicitação ao PNBC deveria estar em conformidade com as deliberações do GT e ser ratificada pela *junta rectora*. A proposta foi aprovada por votação, com apenas um voto contrário, do representante da prefeitura de Cádiz. No mesmo ano foi ainda apresentado pela ASEMA um plano de controle de *cormoranes* à Secretaria do Meio Ambiente.

Em 2010, a ASEMA apontou a ineficácia das medidas previstas no plano de controle, apresentou um novo projeto de atuação e solicitou a inclusão dos *cormoranes* como espécie praga, denunciando os prejuízos persistentes aos aquicultores. Foi informado que o projeto foi rejeitado por exigir correções, maior fundamentação científica e alinhamento com o CSIC. Também foi solicitada à JR uma manifestação formal pedindo a inclusão dos *cormoranes* como praga na Bahía de Cádiz. O gestor do parque respondeu que, embora não sejam espécies protegidas, os *cormoranes* não podem ser caçados. Em 2011, o tema foi discutido coletivamente na CTr de Conservação, resultando em um acordo com os aquicultores para solicitar autorização de disparos. Nos anos de 2011, 2012, 2014 e 2016, as denúncias persistiram, houve menções sobre a demora na aprovação das autorizações e o elevado custo financeiro da execução dos disparos. Em 2021, a ASEMA propôs a inclusão de um plano de ação no Plano Anual de Atuações do PNBC, além da realização de um censo de controle de *cormoranes*. O gestor respondeu que a nova versão do PRUG incorporou medidas para estudar o tema.

Além do GT sobre os *cormoranes*, outras iniciativas foram criadas para lidar com conflitos e demandas conjuntamente, embora a composição das comissões tenha sido majoritariamente de representantes do poder público. As duas Câmaras Técnicas, de Infraestruturas e Serviços e a de Conservação, contaram com 10 membros cada, dos quais 8

eram da Junta de Andalucía e de prefeituras, e 2 representantes dos atores sociais (CEA e EEAA). Isso foi observado na a CTr criada para impulsionar o Plano de Autoproteção do PNBC. Já o GT de Patrimônio Cultural e Histórico foi criado como uma forma de articulação entre a Universidade de Cádiz e a JR. Em 2014, registrou-se a intenção de obter o reconhecimento do uso das casas salineiras e, a partir disso, fomentar uma rede de turismo rural na Bahía de Cádiz. Nas atas posteriores, entretanto, não houve novos registros sobre o GT ou sobre eventuais resultados alcançados. Da mesma forma, não foram encontrados registros de possíveis resultados da atuação das outras comissões. Ainda no que se refere aos resultados da cooperação entre o poder público e atores sociais, identificou-se a realização de conferências em parceria com a UCA, com a promoção de palestras e mesas-redondas sobre temas relacionados ao parque.

Em relação aos efeitos sobre o ordenamento dos usos e atividades do PNBC, observa-se que, como já mencionado, alguns tópicos relacionados foram discutidos ao longo da atuação da *junta rectora* (Gráfico 17). No entanto, a maioria foi apenas apresentada em caráter informativo, sem efetivo debate ou encaminhamento, não podendo, portanto, ser considerada como resultado concreto. O ordenamento do kite-surf, por exemplo, foi conduzido pela prefeitura de San Fernando, cabendo ao PNBC apenas a gestão das autorizações ambientais necessárias para a prática do esporte.

De modo semelhante, o Decreto nº 58/2017, que regula a aquicultura na Andaluzia e estabelece procedimentos de autorização para cultivo, foi elaborado pela Junta de Andalucía e apenas informado à *junta rectora*. Quanto ao Plano Estratégico de Aquicultura Marinha da Andaluzia, desenvolvido pela Secretaria de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente e apresentado na *junta rectora*, registraram-se comentários sugerindo a inclusão de aspectos específicos do PNBC, tais como: “demanda un trato especial para la acuicultura típica que se da en el PNBC, mediante el reconocimiento de la figura de la acuicultura artesanal, con el objetivo de que se alivie burocracia [...]”; “importante que se reconozca la compatibilidad de la acuicultura con actividades ambientalmente blandas como el ecoturismo, el uso público o la gastronomía.”; “necesidad de adaptar los cultivos marinos en la Bahía de Cádiz a la realidad fisiográfica actual, con el objeto de no perder el gran peso que este espacio natural ha tenido en el pasado [...]”. Não foi possível identificar se tais contribuições foram efetivamente incorporadas ao plano, embora haja registro de manifestação indicando que seriam consideradas. Não foram encontrados resultados relacionados à atividade salineira.

Sobre a efetividade na fiscalização da atuação do poder público, foram identificadas principalmente ações dos Ecologistas en Acción, conforme já analisado no critério “influência”

e ilustrado na Figura 23. Um dos casos refere-se ao Decreto nº 15/2011, que regulamenta os usos e atividades nos parques naturais, e aprovações dos PGOU, cujos debates estão descritos no Quadro 39. Em 2015 e 2016, o EEAA expôs que o Decreto infringia a Lei nº 42/2007, de Patrimônio Natural e da Biodiversidade, a qual estabelece que, em casos de contradição entre os instrumentos de ordenamento territorial, urbanístico e de recursos naturais e o PORN, estes devem se adequar ao último. Os principais pontos do debate foram:

[EEAA] ¿Por qué la Consejería de Medio Ambiente ha estado informando favorablemente (Informes de Incidencia Territorial y Declaración de Impacto Ambiental) y aprobando Planes Generales de Ordenación Urbana con alta incidencia en el Parque Natural sin haberse sometido a la evaluación ambiental estratégica a que obliga la normativa estatal y comunitaria? ¿Va a haber por parte de la Consejería de Medio Ambiente algún informe de las consecuencias de haber estado aplicando un Decreto ilegal durante más de 4 años y qué piensa hacer a partir de ahora para regular las actividades en los Parque Naturales? (Ata 2 de 2015)

[EEAA] Entiende que la *junta rectora* al informar favorablemente este Decreto ilegal ha incumplido con su obligación de proponer normas para una eficaz defensa de sus valores ecológicos y velar por el cumplimiento de la normativa reguladora del parque natural. Informa que Ecologistas en Acción presentó 30 alegaciones al proyecto de Decreto y presentaron alegaciones en todas las Juntas Rectoras impidiéndose en la mayoría que se votaran. Todas las alegaciones fueron desestimadas por la Consejería y por las Juntas Rectoras siendo las mismas alegaciones que el Tribunal Supremo ha aceptado y apoyado.

[EEAA] [...] La Consejería de Medio Ambiente intentó desvirtuar el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo. Los ecologistas exigen responsabilidad política y no entiende el empecinamiento de la Consejería de Medio Ambiente por dar prevalencia a los PGOU sobre los PORN y PRUG. Dice que se debería proceder a anular todas las autorizaciones e informes que se han aprobado al amparo de este Decreto. Añade que no entiende que haya técnicos de la Junta de Andalucía y responsables que estén molestos porque hemos ganado. Con esta sentencia la inmensa mayoría de los ciudadanos/as deberían estar muy satisfechos, ya que nuestros parques están más protegidos contra la especulación urbanística y contra las arbitrariedades políticas.

D. Antonio Gómez (Dir. Conservador) responde con respecto a las autorizaciones dadas, un total aproximado de 300 informes y 400 autorizaciones, no se ha tramitado ninguna que incluya en el expediente modificación de la zonificación, ni cambio de límites del parque natural por lo que se entiende que la derogación del Decreto no tiene efectos sobre la situación jurídica del espacio protegido en relación a la situación anterior al mencionado Decreto. Tampoco se han desarrollado actuaciones contrarias al PORN y PRUG por haberse considerado en las tramitaciones de las autorizaciones prevalencia de los PGOU municipales sobre los referidos documentos normativos. En base a lo anterior opina que en el Parque Natural Bahía de Cádiz no procede pedir la responsabilidad que estima Ecologistas en Acción. (Ata 1 de 2016)

Um caso semelhante ocorreu durante a aprovação do PORN, em 2021 (aprovação relatada no critério “transparência”), quando o representante dos Ecologistas en Acción

manifestou-se contra a proposta, argumentando que o plano classificava como urbanizável uma área do Parque Natural destinada à ampliação do campus da UCA, em desacordo com decisões do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional que determinam que todo solo da Rede Natura deve ser considerado não urbanizável de proteção especial. O representante afirmou: “En consecuencia, de aprobarse el PORN manteniéndose la clasificación de esa zona, se recurrirá en los tribunales.” A manifestação foi contestada por um representante da Junta de Andalucía, declarando: “El PORN y el PRUG seguirán sus trámites y entiende que, si más tarde se confirma que el suelo tiene que ser no urbanizable de especial protección, se modificará.”

No que se refere aos resultados para a conservação dos recursos costeiros e patrimonial, embora projetos e a declaração de Zonas Especiais de Conservação da Rede Natura 2000 tenham sido informados, há poucas evidências de contribuição efetiva da *junta rectora*. Um exemplo foi o debate em torno do estudo produzido pelo MITECO, intitulado “Estrategia para la protección de la costa en las Provincias de Almería, Málaga y Cádiz considerando los efectos del Cambio Climático”. Na ocasião, foram levantadas críticas quanto à consistência dos resultados apresentados e à necessidade de a JR se posicionar formalmente, solicitando esclarecimentos sobre a metodologia utilizada e as implicações do documento para o PNBC: “las conclusiones del estudio no tienen lógica y se pone de manifiesto que no se ha estudiado la Bahía de Cádiz.”; “no hay un estudio socioeconómico de las zonas actualmente inundables y no hay una valorización real de lo que realmente hay en la Bahía de Cádiz.”; “solicita que como *junta rectora* se pida la revisión de esos criterios porque es inconcebible que la Bahía de Cádiz sea considerada en riesgo bajo” (Ata 1 de 2021).

Outro exemplo é o caso da proposta da prefeitura de Cádiz para a criação do Parque Salinas, com o objetivo de ampliar infraestruturas e atividades voltadas ao fomento do uso público no PNBC. A *junta rectora*, entretanto, ressaltou a necessidade de maior detalhamento da proposta e das fases do projeto, a priorização das ações previstas e a definição dos responsáveis por sua implementação e gestão. Algumas falas registradas foram: “lo que se plantea en el Parque de las Salinas es algo excesivo y que debería ser controlado [...]. Está a favor de abrir posibilidades de acceso al Parque Natural a los ciudadanos, pero partiendo de un exhaustivo cuidado”; “Exclama que no existe ningún proyecto de sensibilización ambiental con el entorno. Considera más importante invertir el dinero en campañas de sensibilización que en nuevos Parques”; “el planteamiento del proyecto busque poner en valor esta parte del espacio natural, desarrollándolo con la debida coherencia”; “[...] cree que la iniciativa tiene tanta complejidad que hubiese sido mejor disponer la información del proyecto con anterioridad a esta sesión de la *junta rectora*, para así valorar con detenimiento”; “se trata de una zona muy

sensible. [...] habría que replantearse determinadas cosas, de manera que no sea una actuación invasiva" (Ata 2 de 2014).

No que tange aos poucos discursos mapeados em defesa da integração da gestão do PNBC com outras instâncias e instrumentos (Figura 23), destacam-se dois eixos principais: (a) a resolução dos roubos às instalações aquícolas, com falas que ressaltam a necessidade de articular a gestão do Parque com a Demarcação de Costas, a Guarda Civil e outros órgãos competentes, de modo a definir medidas estratégicas para reduzir a insegurança; e (b) o controle da população de cormorões, apontando que, diante da ocupação geográfica da espécie e de sua associação ao desenvolvimento da aquicultura em escala global, seriam necessários projetos regionais, conjuntos e coordenados, em vez de ações isoladas e locais. Além desses tópicos, também foram registradas falas que ressaltam a necessidade de coordenar a gestão do PNBC com outras figuras de proteção existentes na Baía de Cádiz, associadas, em grande medida, à proposta de integrar o Parque e a ZEC (Quadro 39). Identificou-se ainda uma manifestação em defesa da atuação conjunta entre o PNBC e a Demarcação de Costas para a recuperação das salinas abandonadas e estruturas de contenção do mar (demanda recorrente tanto dos salineiros quanto dos aquicultores), feita no contexto de um debate em que diferentes instituições transferiam entre si essa responsabilidade. Não foram identificados encaminhamentos ou resultados a partir destas manifestações.

7 DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a discussão dos resultados deste trabalho. Inicia-se pela análise da participação pública e, na sequência, examinam-se os êxitos e limitações do SIS-MAPP. A ordem adotada se justifica por razões de coerência analítica: primeiro, delimita-se o alcance e os achados empíricos, e depois, avaliam-se as contribuições do sistema de monitoramento e avaliação proposto à luz do desempenho observado. O desenvolvimento da seção a seguir será guiado pelas perguntas orientadoras de cada critério e evidenciará algumas ideias em **negrito**, de modo a facilitar ao leitor o acompanhamento da linha de raciocínio estabelecida. Nosso enfoque, no entanto, não é a discussão isolada de cada critério, e sim o estabelecimento de correlações entre eles. A mesma lógica de subdivisões e grifados foi usada para a seção que debate o SIS-MAPP.

7.1 A participação pública da APAMLN e do PNBC: aproximações e divergências, e o diálogo entre os critérios de análise

7.1.1 Há representatividade no conselho gestor da Área de Proteção Marinha do Litoral Norte e na *junta rectora* do Parque Natural Bahía de Cádiz?

No que tange a representatividade nos espaços de participação analisados, observou-se cenários distintos quanto à composição dos órgãos colegiados nas duas áreas protegidas analisadas. No que diz respeito a APAMLN, embora a norma vigente (Resolução SMA nº 85) preveja composição paritária entre poder público e sociedade civil, verificou-se, na prática, uma dinâmica do conselho gestor que resultou na predominância de organizações da sociedade civil. Esse resultado parece associar-se a dois fatores centrais: (i) o engajamento e o ativismo de determinados grupos sociais, em especial das comunidades caiçaras, por meio de suas associações e do FCT, na reivindicação de assentos adicionais e garantia legal de inclusão; e (ii) a abertura e o esforço da equipe gestora em acolher tais demandas e propor estratégias de ampliação da representatividade.

Quanto ao primeiro ponto, conforme apresentado na revisão teórica de Telles et al. (2025), as comunidades caiçaras não se comportam historicamente como atores passivos diante das formas de opressão associadas à ocupação da costa brasileira. Ao contrário, atuam como sujeitos políticos, organizando-se em associações e movimentos sociais para adentrar a estrutura do Estado e se fazer presente nas pautas estatais. Pela prática associativa essas comunidades atendem a requisitos institucionais que conferem legitimidade jurídica à sua representação, como a posse de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) regularizado,

comprovação por meio de documentação da escolha democrática da diretoria e outras exigências postas pelo Estado, como observado por Cioffi (2021) ao estudar a gestão compartilhada do Território Tradicional Caiçara de Picinguaba. Tais requisitos são, inclusive, previstos para a ocupação de assentos no CG da APAMLN, de acordo com o listado no Edital de Chamamento nº 30/2025 para a renovação do conselho. Em relação ao segundo fator, sugere-se que este pode contribuir para explicar a quase inexistente manifestação de incômodo nos discursos dos atores sociais quanto à elevada presença do poder público no conselho, na medida em que a disposição da equipe (debatida ao longo desta seção em diferentes critérios) em ampliar o espaço de representação configura uma viabilização institucional para maior permeabilidade dos atores dentro da gestão da AP (Okazaki, 2008).

O cenário contrário foi identificado no PNBC, em que depoimentos enfatizam de forma crítica a sobre-representação do poder público, embora a configuração legal estabeleça composição paritária com a sociedade civil. Conforme discutido por Barragán Muñoz e Ruiz (2015) e evidenciado em parte dos discursos analisados, a elevada presença estatal faz com que a *junta rectora* opere predominantemente como instância de diálogo e coordenação intersectorial entre secretarias e níveis administrativos (comunidade autônoma, província e municípios), mais do que como órgão de participação pública. O autor indica ainda uma baixa flexibilidade do poder público em revisar e atualizar a estrutura da *junta rectora*. Tal interpretação é corroborada pela ausência de avanços na pauta, apesar das críticas apresentadas por alguns representantes dos atores sociais do território na *junta rectora*, como demonstrado nos resultados. Os resultados também corroboram com Flannery et al. (2018), que observa que a percepção de predominância da administração pública afeta a disposição dos atores sociais para participar, pois tendem a perceber o órgão atuando apenas para o interesse estatal, em detrimento de interesses societários mais amplos, gerando antagonismos entre as duas esferas.

Alguns dos entrevistados também atentaram para a ausência de grupos sociais vistos como relevantes para o Parque. A análise dos atores sociais com base nos critérios de inclusão propostos por Borrini-Feyerabend (1997) (ver seção sobre o SIS-MAPP), nas entrevistas e na literatura científica e técnica específica da região, evidenciou a ausência de representações relevantes na *junta rectora* (Quadro 42). Conforme indicado nas entrevistas, faltam marisqueiros e salineiros e, adicionalmente, pescadores, configurando lacuna substantiva na participação pública do Parque, sobretudo porque: (a) tratam-se de práticas históricas de aproveitamento dos recursos da Baía de Cádiz, ainda que a atividade salineira tenha declinado ao longo dos anos (Vázquez, 2001; Valle, 2023); (b) pescadores e marisqueiros são altamente dependentes do uso dos recursos e figuram entre os grupos mais afetados pela perda de serviços

ecossistêmicos (Vázquez, 2001; de Andrés et al., 2018), tornando-se vulneráveis às decisões de gestão, por exemplo, em cenários de proibição, estes caem na ilegalidade; e (c) diante do declínio na oferta de empregos no setor pesqueiro, muitos passaram a atuar de forma autônoma ou irregular, o que, somado à baixa capacidade de controle e ordenamento estatal, resultou em grave sobre-exploração e impacto a biodiversidade do PNBC (Vázquez, 2001; Andalucía, 2024). Ainda que tais atividades não constem de forma explícita entre os objetivos do PORN, entre os critérios de ordenamento para o uso sustentável dos recursos do Parque está: “se garantizará que las actividades que pudieran desarrollarse en el espacio lo hagan en armonía con la conservación de los valores naturales existentes en el mismo, en especial, las vinculadas [...] a extracción de sal, la acuicultura, la pesca o el marisqueo” (Andalucía, 2024, p. 130). Duas ONGs mencionadas nas entrevistas que poderiam contribuir para o enfrentamento dessas questões, caso incluídas na *junta rectora*, são a Salarte e a Soldecocos, ambas com atuação relevante na região no apoio aos setores da pesca e do sal e na recuperação e conservação das marismas e salinas.

Outras atividades ou segmentos econômicos críticos desenvolvidas na Bahía de Cádiz, associadas a perdas significativas de serviços ecossistêmicos, permanecem alheias à atuação da *junta rectora*, considerando que, conforme apontado nas entrevistas, a Confederação de Empresários da Andaluzia não abarca a extensão dos segmentos econômicos da região. Dados de De Andrés et al. (2018) mostram que, entre os ecossistemas da Baía de Cádiz, os marismas foram os que sofreram a maior redução no período de 1956 a 2016, com perda aproximada de 40%, permanecendo sob pressão sobretudo nas fronteiras do PNBC. Conforme demonstrado na seção de contextualização do PNBC, os autores identificam como principais vetores dessa redução: a expansão do setor imobiliário, o crescimento de infraestruturas em geral, a ampliação de instalações portuárias e da indústria naval, e a expansão de instalações turísticas (por exemplo, hotéis e campos de golfe). Dentre esses segmentos, aqueles classificados com alta importância no Quadro 42 possuem suscetibilidade, seja alta ou baixa, às decisões de gestão, considerando as competências do PNBC de aprovar os Planos Gerais de Ordenamento Urbanístico (PGOU) e de regular as atividades turísticas de modo a compatibilizá-las com os objetivos de conservação (Andalucía, 2024).

Quadro 42 - Avaliação da importância dos atores para sua inclusão na *junta rectora* do PNBC, à luz dos aspectos propostos por Borrini-Feyerabend (1997). Legenda: laranja = sem cadeira na JR; amarela = com cadeira/sem/baixa assistência ou sem cadeira/com assistência; verde = com cadeira/alta assistência; roxo = alta; cinza = baixa; traço = inexistente/não se aplica; A = importância alta; M = importância mediana; B = importância baixa.

Atores sociais relacionados a:	Status	Vínculos Histórico-culturais	Vulnerabilidade à decisões de gestão	Dependência socioeconômica	Conhecimento específico de manejo	Compatibilidade com a AP	Impacto	Importância
Aquicultura	Sem cadeira prevista, participação pelas cadeira da pesca e empresariado, boa assistência	—						A
Pesca	Cadeira prevista, não ocupada							A
Esportes náuticos	Cadeira ocupada, sem assistência	—		—	—			B
Mariscagem	Sem cadeira prevista							A
Atividade salineira	Sem cadeira prevista, participação por membros eleitos							A
Turismo	Sem cadeira prevista	—						A
Atividade Portuária	Sem cadeira prevista	—		—	—	—		A
Indústria Naval	Sem cadeira prevista	—	—	—	—	—		M
Setor imobiliário	Sem cadeira prevista	—		—	—			A
Outras atividades/infraestruturas industriais (rodovias, polígono industrial etc.)	Sem cadeira prevista	—		—	—			A
Associação de consumidores	Cadeira ocupada, baixa assistência	—	—	—	—	—	—	B
Organizações sindicais	Cadeira ocupada, baixa assistência			—	—		—	A
Associações de moradores	Cadeira ocupada, baixa assistência			—	—		—	A
Associações de jovens	Cadeira ocupada, baixa assistência			—	—		—	A
Associações ambientalistas	Cadeira ocupada, boa assistência	—		—			—	A
Universidades e Institutos de Pesquisa	Cadeira ocupada, boa assistência	—		—			—	A

Fonte: elaborado pela autora.

Os achados de Andrés et al. (2018) corroboram a percepção do entrevistado vinculado à atividade salineira, segundo a qual a erosão causada pelas águas costeiras constitui o principal fator de impacto sobre as salinas, uma vez que os autores demonstram que a expansão das atividades portuárias e navais, ocasionaram na perda do serviços de controle da erosão e a regulação de perturbações. O entrevistado destacou ainda que essa realidade impõe a necessidade de manutenção contínua das estruturas, o que nem sempre é financeiramente viável

para todos os operadores, além de apontar impactos destas atividades também sobre a qualidade das águas que adentram as marismas, afetando diretamente a qualidade do sal produzido. Nesse sentido, ainda que algumas destas atividades não sejam desenvolvidas nos limites do PNBC, a inclusão de representantes desses segmentos econômicos na *junta rectora* pode representar, conforme observou-se nos resultados do CG da APAMLN em relação à Petrobras e ao Porto de São Sebastião, uma oportunidade para que outros atores fiscalizem, cobrem e acessem recursos oriundos de compensações ou de outras fontes, para mitigar impactos gerados.

Em uma realidade de limitação de vagas para a participação pública, como ocorre nos ambos os órgãos colegiados estudados, há a necessidade de priorização dos atores sociais mais importantes. No Quadro 42, indica-se dois atores com baixa importância (e baixa assistência) que, ainda assim, possuem assentos na *junta rectora*: a Federação Andaluza de Esportes, uma vez que o próprio PORN classifica os esportes náuticos como de baixa relevância, em razão da limitada inserção dessas atividades na área do PNBC (Andalucía, 2024); e o Conselho Andaluz de Consumo, cujo escopo é a defesa e promoção dos direitos do consumidor, sem relação direta ou evidente com o PNBC. Por outro lado, embora formalmente inseridas, organizações relevantes da sociedade civil, como associações de moradores e sindicatos, não exercem sua representação devido à ausência nas reuniões da *junta rectora*. Há alguns indícios que podem explicar o baixo engajamento dessas organizações. O primeiro refere-se à percepção, já mencionada anteriormente, de predominância do poder público nas decisões. O segundo está relacionado à natureza do interesse em participar do órgão colegiado, que pode se limitar ao exercício da cidadania e à defesa de direitos de forma difusa (PNUD, 2009), sem um objeto específico de interesse (como o uso direto de um recurso). O terceiro fator envolve a própria dinâmica da *junta rectora*, observada no critério de planejamento, marcada por procedimentos inadequados (como horário e frequência das reuniões), falhas de comunicação e informação, além da ausência de recursos financeiros para fomentar a participação (Buono et al., 2012; Barragán Muñoz, 2015).

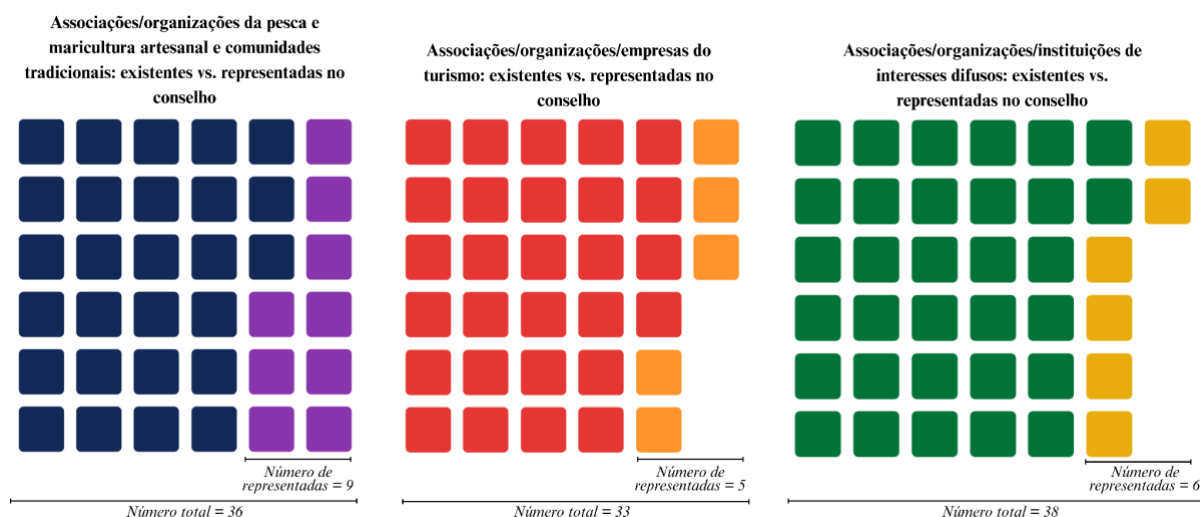
No que se refere à composição do CG da APAMLN, para além da representação de povos e comunidades tradicionais, diferentes discursos defenderam a necessidade de ampliar a presença de grupos já representados, com a ressalva de incluir também um maior espectro da sociedade civil, inclusive não organizada. Por outro lado, o poder público argumenta que os segmentos relacionados aos objetivos da APA já estão contemplados e que a frequência irregular de alguns membros levanta dúvidas quanto à real necessidade de ampliação da representação. Ao retomar o objetivo pelo qual se deu a criação da unidade — o ordenamento do turismo, da pesca e das atividades de pesquisa — observa-se, de fato, a priorização desses

setores na composição do CG, com destaque para as organizações comunitárias e da pesca artesanal. Essa ênfase se justifica tanto pelo histórico da região, marcada pela presença de territórios tradicionais, quanto pelo próprio decreto de criação da unidade, que observa a função social da área na garantia da qualidade de vida dessas comunidades.

Sobre isso, dois aspectos merecem destaque. Primeiro, conforme argumenta Glasford (2021), a percepção de pertencimento a um espaço coletivo não se limita ao número de assentos ocupados por um grupo, mas é determinada pela forma como os indivíduos percebem a sua identidade racial, étnica ou territorial representada naquele espaço. O grau em que um determinado espaço é percebido como pertencente (no sentido de pertencimento, e não posse) a um grupo e do quanto é representativo dos elementos e valores que distinguem esse grupo dos demais, “moldam tendências de comportamento coletivo — incluindo conforto, intenção de permanecer no lugar, expectativas de justiça procedimental, disposição para cooperar com as autoridades e tendências à ação coletiva” (Glasford, 2021, p. 43). Essa perspectiva, aplicada a APAMLN, sinaliza que, por exemplo, quando um comunitário percebe seu território como formado por múltiplas comunidades, com realidades convergentes, mas dotadas de especificidades, sua percepção de representatividade no conselho depende de que essa diversidade também se manifeste neste espaço. A diversidade é também apontada por Graham et al. (2003) peça fundamental para a garantir a legitimidade na governança, conforme descrito na seção 1.

Ao comparar os dois resultados obtidos, o número de organizações e instituições mapeadas no plano de manejo da APA e o número de representantes de cada segmento no CG (Figura 24), observa-se que aproximadamente 25% das organizações vinculadas à pesca, maricultura artesanal e comunidades tradicionais estão representadas no CG, enquanto entre aquelas relacionadas ao turismo e aos interesses difusos, a representação é de cerca de 15% em cada caso. Evidentemente, a inclusão de todas as organizações não é uma possibilidade prática e, em alguns casos, o número excessivo de atores pode tornar o processo participativo excessivamente complexo, travando os avanços em direção aos objetivos e à resolução de conflitos (Pomeroy e Douvere, 2008). Contudo, algumas métricas podem ser adotadas para aprimorar a representatividade no conselho gestor, por exemplo, se há associações, organizações ou empresas representando todos os municípios e setores abrangidos pela APA; se as especificidades de cada segmento estão contempladas (por exemplo, no caso do turismo, atividades como mergulho, turismo náutico, avistamento de cetáceos, marinas etc.); ou se há diversidade de escopos institucionais entre os representantes (como educação ambiental, ecologia ou direito ambiental).

Figura 23 - Proporção de associações, organizações, empresas e instituições ligadas à pesca e maricultura artesanal e comunidades tradicionais, turismo e interesses difusos representados no conselho gestor da APAMLN, em relação ao total existente (que se relaciona com a APAMLN) identificado no Plano de Manejo (São Paulo, 2022). Vs = versus. Para melhor visualização, aumente o zoom.



Fonte: elaborado pela autora.

Um segundo aspecto de debate é, ao se olhar para o fator de escolha de atores “impacto”, proposto por Borrini-Feyerabend (1997), chama atenção a limitada presença de representantes do turismo no conselho gestor. A partir da correlação com os critérios de influência e efetividade, sugere-se que a baixa incidência de temas relacionados ao turismo nas pautas do conselho e a baixa efetividade no ordenamento desta atividade (em contraste com o que ocorre no caso da pesca), se dá também devido a pouca representação do segmento no CG. Isso ocorre em uma realidade em que o turismo constitui um dos principais vetores de pressão sobre a APA, especialmente em razão da poluição gerada por múltiplas fontes, como infraestruturas turísticas, embarcações e atividades de praia e sol, afetando inclusive a maricultura e a pesca artesanal (São Paulo, 2022). Nossos dados corroboram com Kaltenborn et al. (2011), que indica que a baixa representação do setor turístico a governança de parques nacionais compromete seu desempenho por meio de três obstáculos centrais: a limitada disseminação de informações e o desconhecimento, pelo segmento, das decisões de gestão; a redução de oportunidades para parcerias e colaborações voltadas à mitigação de impactos ambientais; e a percepção de que os processos decisórios priorizam outros segmentos ou valores, especialmente conservacionistas, dificultando a resolução de conflitos.

Nessa mesma linha, destaca-se a ausência de representações que, embora não atuem diretamente no espaço marinho, desempenham papel importante na gestão de questões críticas, como a poluição, apontada por maricultores como a principal ameaça às suas atividades. Entre os fatores mais relevantes para a poluição marinha no litoral norte estão: elevado percentual de

esgoto coletado, mas não tratado, e lançado nos corpos hídricos, rede de drenagem insuficiente, superpopulação nos períodos de alta temporada turística (quando a população pode dobrar ou triplicar); e contaminação dos lençóis freáticos devido à ausência de rede de esgoto ou uso de fossas rudimentares (São Paulo, 2022). Assim, considera-se relevante incorporar ao conselho gestor associações ou organizações que atuem pela melhoria do saneamento básico (por exemplo, associações de moradores e movimentos habitacionais), observatórios que monitorem a qualidade do zoneamento e da água, e outras instituições relacionadas ao tema.

Sobre o argumento da frequência irregular de alguns segmentos nas reuniões do CG frente a demanda por ampliação da representatividade, além dos motivos plausíveis e já citados anteriormente no caso do baixo engajamento no PNBC, aponta-se que, assim como no Parque, alguns conselheiros da APA indicaram limitações na dinâmica do conselho (ver falas sobre reuniões do CG – critério de planejamento APAMLN) que pode contribuir para explicar este cenário. Além disso, argumenta-se que, conforme observado por Bockstael et al. (2016) e apontado por alguns entrevistados, o exercício da participação exige tempo e dedicação substanciais dos atores sociais, especialmente daqueles que integram múltiplos espaços colegiados, como é o caso de lideranças comunitárias. No estudo conduzido no Parque Nacional da Serra da Bocaina, Bockstael et al. (2016) identificou que a participação no conselho reduz significativamente o tempo disponível para atividades essenciais, como pescar. Nesse sentido, a ampliação da representação pode ser compreendida de forma inversa à crítica do engajamento, ao possibilitar o revezamento entre representantes nos casos em que não seja viável a participação de todos em todas as reuniões.

Um último aspecto relacionado à representatividade diz respeito à limitação estatal para incluir atores não organizados juridicamente, como é o caso dos marisqueiros no PNBC ou parte da população do entorno da área protegida, como sugerido no caso da APAMLN; e também daqueles com recortes sociais específicos, com destaque para a inclusão de gênero, já que em ambos os estudos de caso identificou-se uma diferença expressiva entre a presença de homens e mulheres (ainda que no PNBC, essa paridade seja legalmente prevista) e a ausência de mecanismos de inclusão de gênero (critério de planejamento). Moraes et al. (2017) debate que essa limitação se fundamenta no modo como o Estado produz o território, ancorado em convenções formais, documentais e legais, o que destoa de grupos que historicamente se apropriam do espaço por meio de práticas tradicionais e culturais. Isto posto, Jacobi (1996) e Borrini-Feyerabend e Jaeger (2024) indicam que o Estado deve fomentar processos de organização social por meio de: apoio financeiro e outros tipos de subsídio, como suporte material ou recursos humanos; facilitação de espaços de aprendizagem coletiva; apoio

técnico-jurídico para fortalecer tanto a organização quanto a capacidade de autogestão; adoção de flexibilidade legal para permitir e acolher novas formas de organização; e o empoderamento dos grupos em relação aos seus direitos e à valorização de sua cultura.

Este fomento deve-se estender também para o engajamento e organização de mulheres. Ciommo e Schiavetti (2012) destaca que a participação feminina incorpora na gestão da AP, saberes específicos, frequentemente distintos dos masculinos em razão da divisão tradicional de tarefas. Por exemplo, as mulheres contribuem diretamente para a economia pesqueira por meio de práticas como a limpeza do pescado e na coleta de mariscos, e complementam a renda familiar com atividades ligadas ao turismo e ao artesanato, o que ajuda a reduzir a pressão sobre os recursos pesqueiros e garantir renda sobretudo no durante o defeso. Sua exclusão limita a compreensão da complexidade dos conflitos e ameaças, que atingem não apenas os ecossistemas e setor produtivo diretamente, mas também a intensificação da vulnerabilidade das mulheres (como aumento da violência, sobrecarga de trabalho e ausência de redes de apoio) (Ciommo; Schiavetti, 2012). Cioffi (2021) exemplifica este último ponto, descrevendo como a disputa pelo uso recursos na Ilha das Couves (Ubatuba-SP) vulnerabilizou sobretudo as mulheres da comunidade caiçara de Picinguaba, que passaram a vender passeios para turistas em uma rodovia, ficando expostas a assédio e riscos de acidentes; e como a articulação das APs locais e da comunidade, contribuiu para mitigar essa vulnerabilização. O estudo também ressalta a importância feminino no processo de ordenamento, com muitas mulheres assumindo posições de liderança formais e informais. Borrini-Feyerabend (2024) reforça esse argumento ao apresentar o caso das marisqueiras na costa da Galiza (Espanha), que praticam tradicionalmente a mariscagem para subsistência; prática que, por não ser regulamentada, levou ao colapso dos recursos. Em resposta, governo local, pesquisadores e mariscadoras elaboraram em conjunto uma legislação para o regramento, e o governo passou a promover treinamentos para a profissionalização e incentivar o associativismo. Ainda que tenha havido resistência inicial, o processo resultou no acesso destas mulheres a benefícios sociais e direitos trabalhistas, na participação em ações de fiscalização e na definição de diretrizes, além do fortalecimento da identidade local vinculada ao mar e à costa.

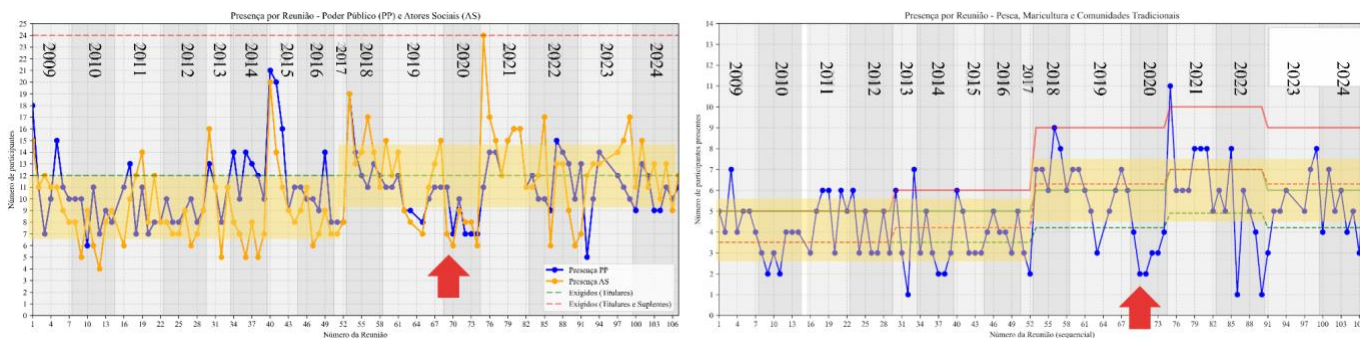
No que se refere à participação de grupos sociais não organizados, observou-se um procedimento relevante adotado na APAMLN: a abertura e a publicidade das reuniões do conselho gestor. Conforme registrado durante a observação de campo e também apontado por alguns entrevistados, as reuniões do CG da APAMLN tendem a contar com elevada presença de não membros, que participam tanto representando instituições sem assento formal quanto por interesse individual em pautas específicas. Barragán Muñoz e Ruiz (2015) aponta que a

maior facilidade de acesso aos meios de participação está diretamente relacionada ao aumento do controle cidadão sobre a área protegida. Por outro lado, quando a autoridade pública controla e seleciona quem pode participar, isso revela um processo de centralização do poder dentro do órgão participativo. O PNBC conecta-se a este último caso, onde a participação de não-membros depende de aprovação do presidente ou da administração pública, acompanhada de justificativa. Esse tema, inclusive, já foi objeto de debate no próprio colegiado, como relatado na seção de resultados. Para além dessa diferença, os resultados no critério de planejamento evidenciam uma forte disparidade no funcionamento dos dois conselhos: enquanto o da APAMLN se mostra ativo e dinâmico em termos de diversificação de estratégias dentro do CG, o do PNBC apresenta funcionamento esparso e baixa dinamicidade.

7.1.1.1 O processo de participação pública é adequadamente estruturado?

Um dos pontos de discordância entre os atores entrevistados na APAMLN foi a percepção sobre a realização de reuniões virtuais ou presenciais, sobretudo no sentido em que representa um empecilho para participação de alguns comunitários. Se confrontarmos estas percepções com os gráficos de presença no CG, apresentados no critério de representatividade, observa-se que, embora tenha havido uma queda inicial na participação no início de 2020 (ano de adoção das reuniões virtuais), a adesão dos atores sociais, de forma geral, manteve-se estável em comparação à elevação da curva observada em 2018 (Gráfico 18). Esse comportamento é coerente com o que aponta Monteiro et al. (2023), ao destacar que, embora a exclusão digital ainda seja uma realidade no Brasil (especialmente em regiões com infraestrutura tecnológica precária ou entre grupos vulnerabilizados), há um avanço no acesso à internet, e povos e comunidades tradicionais vêm se apropriando dessas ferramentas não apenas para comunicação, mas também como instrumentos de registro e preservação de sua memória e identidade cultural. No entanto, considerando que o aumento na participação já se iniciava antes da adoção do formato virtual, sugere-se que essa mudança não impactou o engajamento; sendo o fator decisivo, ao que tudo indica, o aumento no número de vagas, como evidenciam as linhas verdes e vermelhas nos gráficos dos segmentos específicos.

Gráfico 18 - Visualização da curva de presença dos atores sociais (à esquerda - linha laranja) e do segmento da pesca, maricultura e comunidades tradicionais (à direita), antes e após a adoção do formato virtual nas reuniões do CG da APAMLN. A seta vermelha indica o momento de transição para o formato virtual, e a faixa amarela representa a média de participação. Trata-se dos mesmos gráficos apresentados na seção de resultados, com a adição das setas vermelhas.



Fonte: elaborado pela autora.

Outro ponto central para o planejamento da participação pública destacado pela literatura é a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, reconhecida como condição essencial para viabilizar uma participação de qualidade (Charnley and Engelbert, 2005; Buanes et al., 2005; Nadeem e Fischer, 2011; Dewan et al., 2014; Bockstael et al., 2016; Flannery et al., 2018; Bynner et al., 2023). Estes fatores são condicionantes para fornecer outros elementos também essenciais, como o suporte logístico para que conselheiros, sobretudo os oriundos de grupos vulnerabilizados, possam efetivamente comparecer às reuniões. Por um lado, nossos resultados corroboram com a literatura, evidenciando que, para além de viabilizar a participação, recursos financeiros e humanos são críticos para avançar na concretização de um cenário de maior compartilhamento de poder. No caso do plano de manejo da APAMLN, por exemplo, observou-se o que isso implica em termos de volume de trabalho: promover diversas reuniões territoriais e *onlines*, receber mais de 600 contribuições e analisá-las e respondê-las uma a uma, de modo a garantir a transparência do processo. Por outro lado, os resultados também parecem sugerir que esse discurso pode ser usado para encobrir a indisposição em promover a participação, uma vez que, no caso do PNBC, mesmo em anos em que a JR recebeu recursos financeiros, estes não foram utilizados para o seu aprimoramento.

Da mesma forma, a literatura destaca a importância da facilitação externa em espaços participativos, indicando que facilitadores independentes das instituições desempenham um papel central em contextos de conflito, ao contribuir para transformar disputas em diálogos construtivos (Borrini-Feyerabend, 1997). A neutralidade e independência, além de distanciar a dinâmica do órgão participativo de uma rigidez e dominação institucional e política, facilita também um debate equilibrado entre diferentes grupos presentes na mesa de

negociação, diminuindo a dominância de narrativa e a tutoria de um segmento pelo outro (Borrini-Feyerabend, 1997; Okazaki, 2008; Davies et al., 2018). Por outro lado, Bynner et al. (2023) argumenta que, primeiro, facilitadores internos às instituições (agentes públicos) possuem maior domínio sobre as políticas, pautas e processos vinculados a participação, devido à sua imersão no contexto institucional; e segundo, sua posição dentro do Estado os torna estratégicos, pois permite uma atuação proativa frente a obstáculos internos (burocráticos, por exemplo) e na promoção de mudanças na cultura institucional (ex. resistência ao compartilhamento de poder). Os autores apontam que, apesar das vantagens, agentes públicos podem ser marginalizados e perder autonomia dentro da própria instituição ao tentarem subverter o *status quo*, e, além disso, lidam com sobrecarga de trabalho, o que reduz a capacidade de dedicação à participação.

Diante disso, os resultados chamam a atenção para alguns pontos relevantes para o debate: (a) ainda que a *junta rectora* conte com a figura de um presidente como facilitador externo, este também enfrenta limitações de autoridade e autonomia, o que indica que, estes também podem ser subjugados pelo poder público em contextos de forte controle institucional; entretanto, (b) sugere-se que a presença de uma figura independente para a mediação e administração (nos moldes da presidência da JR ou nos próprios GTs e CTs do CG) do CG da APAMLN poderia aumentar a autonomia do conselho (ponto defendido por alguns como necessário no critério “influência”), fazendo com que, em situações críticas e decisões arbitrárias, como a suspensão do conselho em 2017, haja maior resistência do conselho e dos conselheiros (isso liga-se a percepção de alguns interlocutores da falta de efetividade para o controle social). Outros pontos de destaque são: (c) em cenários com baixo investimento em participação, como observado no critério planejamento para ambas áreas, a facilitação interna evita a sobrecarga da administração pública com novas contratações e, conforme relatado por um entrevistado da Fundação Florestal (FF), reduz a demanda sobre os agentes que, muitas vezes, precisam qualificar os facilitadores externos sobre todo o contexto da participação; (d) membros da FF também destacaram que, embora não possam atuar com total neutralidade por representarem uma instituição dentro do conselho, ainda é possível conduzir debates de forma equilibrada; (e) contudo, foi mencionado também que a mediação externa pode representar um alívio emocional para o facilitador interno, uma vez que a convivência contínua com os conselheiros pode gerar envolvimento (como afinidades ou rejeições) e desgaste nas relações interpessoais.

Frente a dualidade entre facilitação externa e interna, argumenta-se que dois fatores são mais determinantes do que a origem do facilitador para o sucesso do exercício

participativo. O primeiro é a qualificação da mediação. Borrini-Feyerabend (1997) destaca que o facilitador deve conhecer as instituições e costumes ligadas ao processo participativo, contabilizar o tempo necessário para a construir confiança, possuir habilidades para propor soluções e sugerir concessões recíprocas, além de conduzir os envolvidos a acordos finais que sejam equitativos, específicos e detalhados (divisão de tarefas, benefícios esperados, meios para alcançá-los, etc.). **O segundo, e ainda mais importante, é o posicionamento e ativismo do agente público a nível de área protegida envolvida com o processo.** Pisciotta (2019), em sua tese de doutorado "Conservação da natureza: um espaço dialógico – Reflexões do agente público sobre o sistema de áreas protegidas no Estado de São Paulo", analisa a atuação do agente público sob a ótica da militância em prol da conservação da natureza. A autora demonstra que, frente à histórica postura autoritária do governo paulista na gestão das áreas protegidas, esses agentes praticam uma “resistência institucionalizada”, isto é, com base em suas convicções, mobilizam os próprios instrumentos de poder do Estado (como a elaboração de normas ou a adaptação da legislação à realidade local) para defender, entre outras agendas, um projeto de democratização da governança ambiental em SP.

"[...] o estabelecimento, implantação e manutenção do sistema de UCs representam um conjunto de ações inovadoras, ao possibilitar bases normativas de justiça social e direitos humanos, e ao preconizar práticas de participações democráticas. O agente do Estado, enquanto articulador de tais ações institucionais e defensor de tais práticas de participação social, gera suas narrativas por meio de diálogos intra-institucionais e com os diversos setores da sociedade." (Pisciotta, 2019, p. 281).

Esse ativismo pode ser identificado no contexto da APAMLN, por meio do esforço da equipe gestora em propor estratégias para contornar o decreto de criação do CG, aumentando assim a representação dos atores sociais; na realização de reuniões além da frequência obrigatória a partir de demandas territoriais; ou na promoção de reuniões abertas e presenciais nos territórios para ampliar o alcance social do processo de elaboração do plano de manejo. Falas como as dos entrevistados da FF da APAMLN apresentadas nos resultados, bem como trechos como “[...] no caso do plano de manejo, [...] a gente começou a questionar muito internamente. Conseguimos impor, por exemplo, as reuniões setoriais, as reuniões municipais [...]. Ficamos em campo [no território] direto”, reforçam esse ponto. Isso corrobora com o observado por Choguill (1996), sobre o papel estruturante do Estado na concretização da participação (vide introdução). Nesse contexto, e considerando o papel central atribuído à pesca e às comunidades tradicionais nos discursos da equipe, sugere-se que, ancorada na percepção de vulnerabilização histórica das comunidades caiçaras na região, há uma priorização destes atores por parte da equipe gestora, que se reflete tanto na forma como se pensa a

representatividade quanto na influência concreta desses grupos nas pautas e decisões do conselho. Essa priorização está refletida também nos resultados alcançados, conforme observado no critério de efetividade. Tais resultados contribuem para esclarecer as divergências de percepções quanto aos atores que exercem maior influência no conselho.

No contexto do PNBC, o cenário é distinto. Diversos estudos sobre a participação em áreas protegidas na Espanha apontam para a alta centralização do poder decisório na administração pública (Aguilar et al., 2012; Calvet-Mir et al., 2015; Rodríguez e Vega, 2016; Semitiel-García e Noguera-Méndez, 2019). Semitiel-García e Noguera-Méndez (2019), ao confrontar a autopercepção positiva da administração pública com a visão crítica dos atores sociais sobre o tópico, identificam que a baixa disposição dos agentes públicos representa uma barreira estrutural para o avanço deste cenário. Os autores mostram que os agentes tendem a considerar suficiente o nível de participação existente; o que leva ao pouco esforço em aprimorá-lo e rever práticas institucionais, e à culpabilização da sociedade civil pela falta de engajamento. Esse padrão também é evidenciado nos resultados desta pesquisa, nos depoimentos de representantes do poder público, como por exemplo, na defesa de que a rejeição de propostas se dá pela falta de preparo dos atores sociais ou na baixa qualidade técnica das contribuições ou ao se indicar que não concorda com a ampliação da *junta rectora*, por entender que esta já é um incômodo ao poder público (veja quadros com recortes das entrevistas). Isso também se evidencia no critério de planejamento, por meio da baixa frequência de reuniões (em diversos anos, abaixo do mínimo obrigatório), da ausência de compromisso com os ciclos de renovação do colegiado e da falta de encaminhamento de propostas, como a recomposição da *junta rectora* ou a revisão do uso de recursos financeiros que chegaram ao órgão em determinados anos.

7.1.1.2 Em que medida os atores sociais exercem influência efetiva sobre a gestão da área protegida? A transparência do processo participativo está sendo assegurada?

Discute-se ainda como a presença (ou ausência) de ativismo por parte dos representantes do poder público, especialmente daqueles ligados à gestão da área protegida, pode aproximá-los ou afastá-los dos demais atores sociais no âmbito do órgão participativo. Isso impacta diretamente o papel do colegiado na gestão da área protegida, sob duas perspectivas distintas: (1) a influência que cada ator exerce nas decisões internas do conselho e (2) a influência que o conselho, como instância coletiva, tem nas decisões finais tomadas em nível estadual ou da comunidade autônoma. Barragán Muñoz e Ruiz (2015), diante da recorrente alegação de que as decisões da JR são majoritariamente respeitadas pela Junta de

Andalucía, levanta a seguinte provocação: “¿existe alguna diferencia entre las opiniones de la JR y las opiniones de las instituciones públicas con esta proporción de representantes que asisten a los plenos?”. Retomamos essa pergunta para refletir sobre a influência do órgão a partir dos nossos resultados: é possível observar uma coesão do poder público na defesa de suas pautas dentro da JR, o que ajuda a explicar por que suas decisões, ao ascenderem hierarquicamente, tendem a não enfrentar oposição. Internamente, contudo, há resistência à aceitação de propostas vindas de determinados segmentos, em especial dos Ecologistas en Acción. Já no caso da APAMLN, observou-se uma situação oposta: a equipe gestora demonstra um certo “afastamento” da postura institucional da Fundação Florestal e uma aproximação das propostas construídas no território, o que fortalece a influência dos atores no processo decisório interno. Esse fortalecimento, no entanto, parece gerar antagonismos ao alcançar instâncias superiores. Esse cenário pode ser observado, por exemplo, nas opiniões dos entrevistados ou no conflito com o CONSEMA. O debate acima permite sugerir que o poder interno do conselho pode ser inverso ao externo, corroborando com o sugerido por alguns entrevistados que, ao aumentar o poder do órgão (torná-lo deliberativo, por exemplo), é possível que se diminua a importância das pautas expostas ao debate.

Nota-se, ainda, essa mesma dinâmica no critério de transparência, sinalizando que quanto maior a concentração de poder, menor a transparência do processo participativo.

A literatura, de fato, vincula a transparência a arranjos de governança democráticos (Arnstein, 1969; Graham et al., 2003; Gupta, 2008; Borrini-Feyerabend, 2024). Gupta (2008), analisando a noção de *governance by disclosure* (governança por divulgação), elabora que operacionalizar a transparência requer centralizar os procedimentos: qualifica-se o processo (com disponibilização de informações e clareza nas razões por trás de decisões) para então alcançar resultados positivos, em vez predeterminar resultados. O poder, nessa lógica, não é mais restrito aos governantes e o paternalismo cede espaço a uma dinâmica em que a atuação estatal se submete ao escrutínio público e ao controle de desempenho. À vista disso, sugere-se, a partir do observado no PNBC, que a falta de transparência funciona como ferramenta de desarticulação da participação, seja (i) ao produzir um sentimento de inutilidade, seja (ii) pelo desgaste gerado pela necessidade de cobrar informações continuamente. No caso da APAMLN, há indícios de que a falta de transparência também opera como ferramenta de manobra política para contornar resultados da participação. Observa-se, por exemplo, o relato no critério “transparência” sobre as decisões relativas a estruturas náuticas e sobre o interesse da FIESP a respeito da ZUI.

A outra via central observada neste trabalho para a participação efetiva é o ativismo social, já mencionado no caso das comunidades tradicionais na conquista por mais vagas, do qual depende a maior influência nos processos participativos. Com estudos focados na América Latina, Jacobi (1996) oferece contribuições relevantes sobre esse ponto: o ativismo da sociedade civil no Brasil emerge durante a ditadura militar, na década de 1970, como parte da luta por direitos sociais e pela redemocratização e se consolida posteriormente como uma resposta aos limites da democracia representativa, marcada por práticas como o clientelismo, o autoritarismo e a privatização da política. Nesse contexto, não apenas os espaços de democracia direta, com destaque para os conselhos populares, são frutos desse movimento, mas também a formação dos cidadãos enquanto sujeitos ativos, que se recusam a ocupar os lugares social e culturalmente impostos a eles. Aqui, chama-se a atenção para como a articulação dos atores, especialmente das organizações comunitárias, foi central para a aprovação do plano de manejo, preservando ao máximo a versão construída territorialmente, mesmo diante do *lobby* de empresários da maricultura, que, corroborando o que foi pautado na introdução, transitam entre verticalmente na governança visando emplacar suas demandas. Evidenciam-se também como efeitos da postura ativa dos atores, o maior controle social tanto sobre os procedimentos internos ao CG e à FF (ex. vide critério de transparência e os discursos apresentados no de influência), quanto sobre o uso dos recursos costeiro-marinhos (ex. responsabilização por impactos socioambientais).

No contexto espanhol, parece ser comum levantar a hipótese da falta de cultura participativa para explicar os espaços de participação esvaziados. Essa percepção foi identificada nos nossos resultados (vide critério “influência”) e na literatura consultada (Aguilar et al., 2012; Areizaga et al., 2012; Barragán Muñoz, 2015; Semitiel-García e Noguera-Méndez, 2019). Aguilar et al. (2012), em seu estudo sobre a participação pública no Parque Natural Alto Tajo (Castilla-La Mancha), observa que, em algumas regiões da Espanha, sobretudo rurais, há uma baixa tradição em se organizar e participar enquanto coletivo. Os autores relacionam isso ao baixo nível educacional predominante nessas regiões e ao fato de que a “verdadeira democracia” ser um fenômeno recente no país. A transição democrática na Espanha ocorreu em meados da década de 1970, após o fim da ditadura franquista. Esse período foi marcado por uma insurgência social, mas seguido por um processo de despolitização, no qual a política tornou-se uma questão de eleição e preferências individuais do que como construção coletiva (Montaña, 2011). Um outro ponto que ajudaria a explicar os cenários distintos de atuação dos atores sociais nos dois estudos de caso é que, embora nos países latino-americanos a sociedade civil tenda a ser menos organizada e autônoma, devido à ausência de condições básicas (ex.

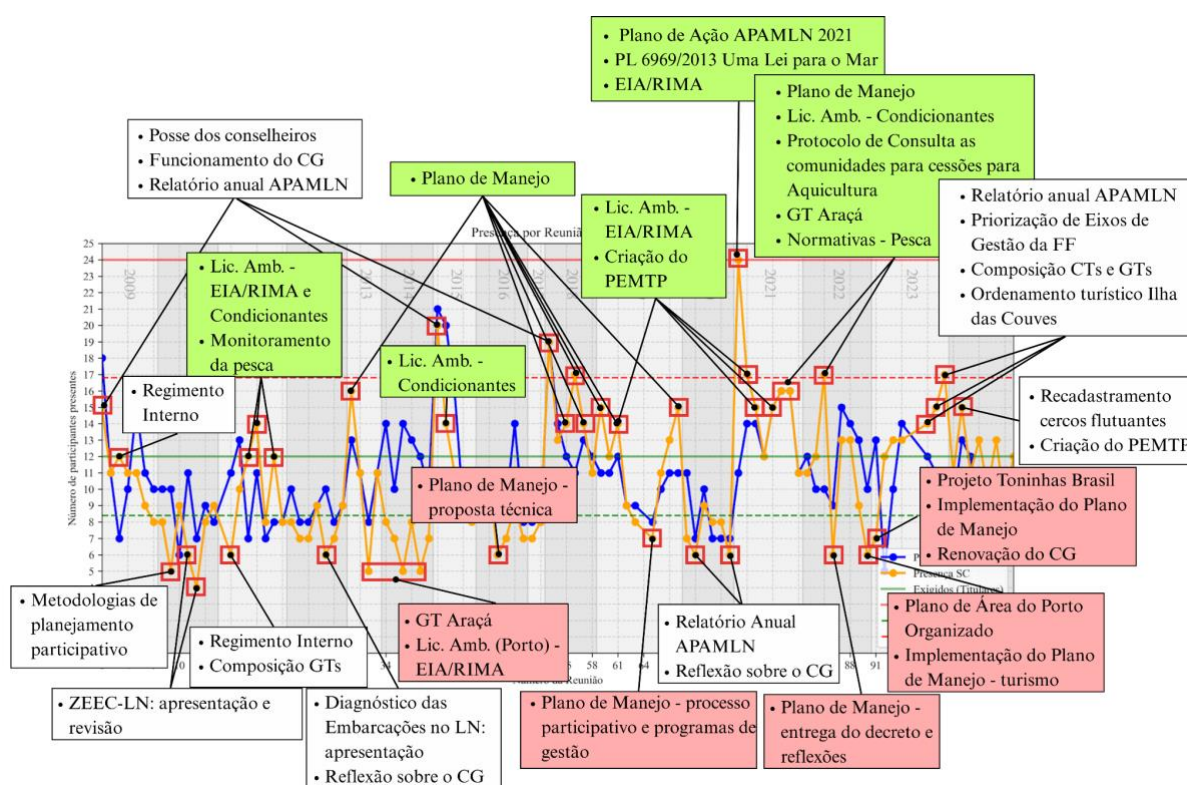
moradia, renda e segurança) que dificultam a consolidação de um tecido associativo, essas carências catalisam práticas organizativas frente a urgente necessidade de políticas públicas (Jacobi, 1996). Não se pretende esgotar a argumentação sobre este tópico, contudo os argumentos postos indicam caminhos possíveis para compreender a realidade observada nos resultados.

A partir dessa discussão, emerge um outro elemento analítico: o engajamento, que os resultados permitem distinguir do ativismo social, apesar do primeiro estar enraizado no segundo. Também se diferencia aqui o engajamento da participação, ainda que a literatura frequentemente utilize os termos como sinônimos. Entende-se, portanto, que não é coerente traduzir a falta de engajamento simplesmente como a ausência de cultura participativa pelos motivos expostos a seguir. Primeiro, na ausência de uma definição específica sobre o termo na literatura, assume-se aqui que um ator engajado em um processo participativo é aquele que se mostra ativo dentro dele, manifestada por presença constante, formulação de propostas, responsabilização por tarefas, e outros. Além dos fatores já apontados, os resultados revelam outros que contribuem para uma compreensão mais aprofundada sobre o engajamento. **O engajamento não é linear:** mesmo entre segmentos tradicionalmente mais ativos, variações no grau de envolvimento tendem a ocorrer. As variações de engajamento parecem estar relacionadas a três fatores interligados: (1) o medo de que determinada ação da gestão possa comprometer o acesso a esses recursos; (2) a percepção de que o espaço participativo expõe esta ação para debate e permite influenciá-la; e (3) uma vez que o recurso ou atividade, a urgência em manter um engajamento ativo tende a diminuir. E, acrescenta-se que, mesmo que a pauta não seja objetivamente sobre a gestão da AP, a percepção do conselho enquanto espaço mais competente para lidar com outras ameaças também contribui para sustentar o engajamento. Para atores cuja subsistência não depende diretamente dos recursos, esses fatores podem se comportar um pouco diferente, sobretudo o medo. Ainda assim, nossos dados sugerem que permanece decisivo o fato de o conselho ser uma das principais esferas competentes para se lidar com temas de interesse. Comparando os gráficos de presença de ambientalistas e pesquisadores apresentados nos resultados, observa-se a concordância dos picos de presença em reuniões sobre o licenciamento ambiental, plano de manejo e criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (PEMTP).

Essas conclusões encontram eco na literatura científica. Por exemplo, Buono et al. (2012) indica que o engajamento está ligado à relevância imediata dos temas discutidos e ao impacto direto das decisões nos cotidianos dos atores sociais; já Flannery et al. (2018), ao analisar o processo de PEM nos EUA, observou que a abordagem de agendas genéricas, em vez

de pautas em que ganhos e perdas estão concretamente em jogo, gerou frustração entre os participantes. **Olhando para os resultados da APAMLN, a comparação entre os picos de presença e as pautas das reuniões (Gráfico 19) demonstra que o engajamento foi maior em momentos decisivos:** na elaboração do plano de manejo, especialmente durante as discussões sobre o zoneamento, marcadas por disputas entre os atores, e em reuniões com pautas sobre o licenciamento ambiental da atividade de petróleo e gás, cujo impacto afeta todo o território da APAMLN.

Gráfico 19 - Comparativo entre as pautas e os picos registrados de maior e menor participação nas reuniões do CG da APAMLN. Os quadrantes em verde indicam a presença de temas relacionados ao plano de manejo ou ao licenciamento ambiental nos picos de maior participação, enquanto os quadrantes em vermelho destacam esses mesmos temas nos picos de menor presença.



Fonte: elaborado pela autora.

Em contrapartida, observou-se queda no engajamento quando as pautas tratavam de assuntos operacionais do CG e da gestão da APA ou eram voltadas a recortes específicos de atores, como no caso do GT Araçá, com discussões restritas à Baía do Araçá em São Sebastião, ou do segmento do turismo, conforme ilustrado na Gráfico 19. O baixo engajamento relacionado ao plano de manejo foi identificado em dois momentos distintos: nas pautas técnicas voltadas à sua elaboração (como a definição do termo de referência para contratação da consultoria) e, posteriormente, sobre sua implementação, após a aprovação do decreto. Em relação a este último, sugere-se, primeiramente, que havia a preocupação dos atores em garantir a legalidade da atividade no plano, sobretudo da pesca artesanal, cujos discursos

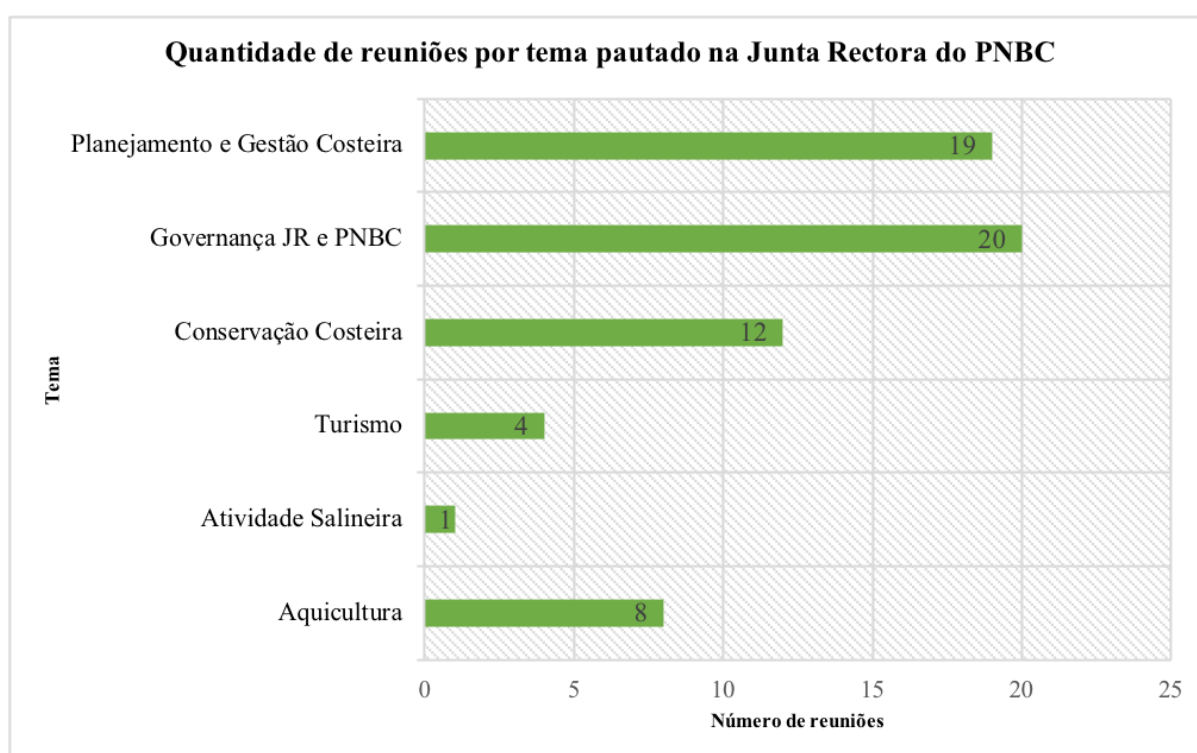
estão fortemente ligados à criminalização do pescador. Em segundo lugar, do ponto de vista da maioria das análises sobre a efetividade de APs, como apresentado na RBS (seção 2), a participação é compreendida como um meio para diversos fins. No entanto, os fins variam conforme a origem do interlocutor (como ilustrado no quadro sobre interesses dos atores sociais em participar do CG – veja critério de representatividade) e, assim, uma vez que determinado objetivo seja atingido, é compreensível que a percepção sobre a necessidade de seguir participando diminua. Isso impacta diretamente na efetividade do processo participativo, tópico que será retomado adiante. Contudo, Buanes et al. (2005) observam que o engajamento tende a ser cumulativo: uma vez envolvidos e percebendo influência, os atores ampliam suas formas e se utilizam de todos os recursos disponíveis de participação (ex. canais de comunicação, grupos de trabalho etc.). Assim, ainda que haja variações, o engajamento tende a se sustentar ao longo do tempo.

Este debate sugere que a predominância de pautas relacionadas à governança da própria AP e do colegiado nos dois estudos de caso limita a influência dos atores sobre temas de real interesse, o que contribui para a queda de engajamento. É importante, no entanto, destacar as especificidades de cada contexto. No caso da APAMLN, o conteúdo dessas pautas revela a possibilidade concreta de influência dos conselheiros na construção do processo participativo em si e na gestão da APAMLN e da FF, na abertura, por exemplo, do debate sobre a priorização dos eixos de gestão. E, de acordo com Rowe e Frewer (2000), a credibilidade e a confiança no processo participativo também passa pela sua construção coletiva, com flexibilidade para adaptar o desenho do processo às demandas que surgirem; o que nos leva a sugerir que a melhora na percepção dos atores sobre a existência da APAMLN, identificada no critério “efetividade”, também se deve ao histórico de co-construção do conselho gestor. Além disso, essa realidade ocorre em um contexto de alta frequência de reuniões, o que permite, ao longo do ano, a inclusão de uma variedade maior de tópicos no debate.

Já na *junta rectora* as pautas ligadas ao seu funcionamento predominam em um contexto em que, por um lado, há baixa frequência de reuniões, muitas delas realizadas apenas para cumprir ritos legais (ver critério “influência”), e por outro, não há influência real sobre essas mesmas pautas. Entre os indícios que sustentam essa afirmação, estão: a revisão da JR ser conduzida internamente pelo poder público e não coletivamente (ver critério “representatividade”); e aspectos operacionais, como os horários das reuniões e a publicidade das reuniões e atas, não serem ajustados, apesar das demandas apresentadas (critério “planejamento”). Comparando os objetivos definidos no PORN para o PNBC - conservar os valores ecológicos e culturais; ordenar atividades econômicas e infraestruturas; fomentar a

conscientização ambiental; e aprimorar a gestão e a participação na tomada de decisões - com a análise das reuniões da JR, identifica-se a baixa dedicação de tempo debatê-los (Figura 25). Em 19 anos de funcionamento e 31 reuniões, apenas 12 pautaram diretamente temas de conservação, ainda assim majoritariamente ligados a projetos de pesquisadores da Universidade de Cádiz. As atividades econômicas também foram raramente pautadas. O mesmo se observa para os assuntos de planejamento e gestão que, embora mais frequentes, receberam pouca atenção; por exemplo, apenas 5 reuniões da JR foram dedicadas para debater a primeira e segunda versões do PORN e do PRUG.

Figura 24 - Número de reuniões em que cada tema foi pautado na JR do PNBC no período de 2003 a 2021.



Fonte: elaborado pela autora.

A distribuição das pautas do CG e da JR também parece alinhar-se parcialmente à distribuição dos discursos (matriz de discursos), no sentido de que temas com discursos mais ativos tendem a aparecer com maior frequência nas pautas. Buanes et al. (2005), ao tentar desvendar a influência, indaga se quanto maior a participação, maior a influência exercida, ou se a influência já é pré-estabelecida, na medida em que os atores mais influentes são justamente aqueles convidados a compor o próprio espaço participativo. Nadeem e Fischer (2011) acrescenta uma terceira reflexão, centrada na natureza do discurso como fonte de influência, sugerindo que especialistas e ONGs tendem a ser mais influentes por se fundamentar em dados e possuir vocabulário técnico. Nos resultados para a APAMLN, embora haja a

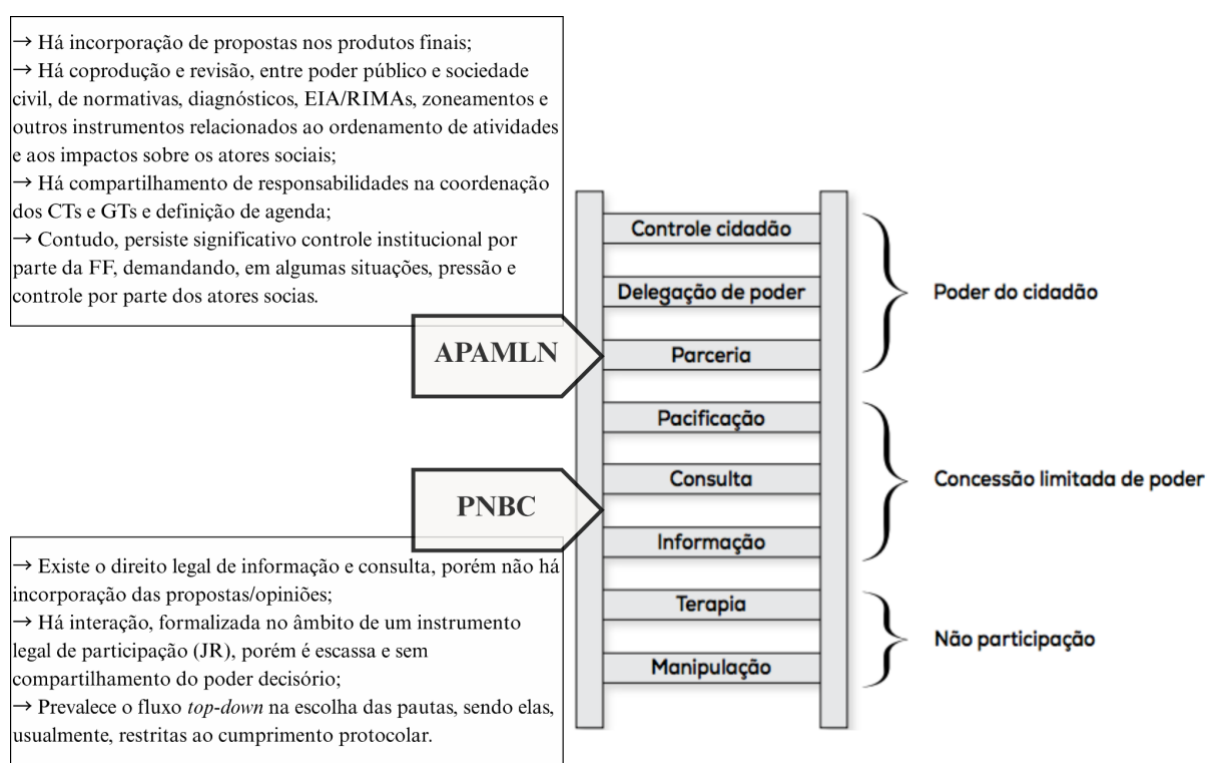
percepção de alguns interlocutores alinhadas com Nadeem e Fischer (2011), especialmente diante das dificuldades de se expressar narradas por alguns comunitários, a influência (além de outros fatores já discutidos) mostra-se mais relacionada a composição da participação do que a tecnicidade do discurso. Tomando como exemplo os comunitários e pescadores artesanais, constata-se o seguinte encadeamento: maior representatividade garantida → mais meios de participação (p. ex., CTs e GTs sobre o tema) → maior número de pautas e presença discursiva → maior influência → mais resultados. **Nesse sentido, os achados parecem corroborar a hipótese de que maior participação gera maior influência**, e não a de que esses espaços seriam, desde o início, ocupados por atores já influentes. Importa frisar que essa leitura se aplica ao nível do conselho, observando o indicado na introdução, que estes são espaços centrais para inclusão para grupos vulnerabilizados, porém sem desconsiderar a influência de outros atores à níveis de gestão hierarquicamente superiores. No PNBC, ainda que não se tenha percebido influência, a maior presença de representantes da aquicultura resulta, ao menos, em maior evidência desse segmento tanto nas pautas quanto nos discursos. Da mesma forma, em contraste com Nadeem e Fischer (2011), observou-se também a baixa influência mesmo de representantes técnicos (ambientalistas e pesquisadores).

Seguindo no critério de influência, identificou-se uma contradição entre os dois órgãos participativos estudados: a *junta rectora* detém, legalmente, poder sobre uma gama mais ampla de assuntos do que o conselho gestor, pois tem competência sobre o orçamento destinado ao órgão (ponto que foi retirado pelo decreto estadual ao importar os objetivos de participação previstos no SNUC) e sobre a escolha da gestão da AP. Contudo, o nível de influência dos atores sociais sobre as decisões na APAMLN é substancialmente maior, indicando que, embora a estruturação legal seja relevante, ela não é suficiente por si só. Isso se evidencia mesmo diante das frequentes manifestações em defesa da participação pública na JR, oriundas principalmente dos ambientalistas. **Analisando ambos os casos à luz do modelo de Arnstein (1969), sustenta-se que, na APAMLN, o nível de participação alcança o poder do cidadão, mais especificamente a parceria; já no PNBC, a participação permanece altamente simbólica, situando-se entre informação e consulta** (Figura 26). Evidentemente, nenhum dos dois casos corresponde exatamente ao que esses níveis pressupõem, dadas as limitações do modelo apontadas na introdução. Ainda assim, a chave que diferencia os casos é que, na APAMLN, embora não haja configuração legal de parceria⁸ e exista resistência de esferas superiores

⁸No Brasil, o termo “parceria” tem um significado específico, associado a instrumentos como a concessão de serviços. O Observatório de Parcerias em Áreas Protegidas (OPAP) define essas parcerias como “diferentes arranjos [legais] e modelos de gestão entre as esferas pública e privada, com e sem fins lucrativos, no apoio à

(deixando questões estratégicas fora do CG), na prática ocorre uma gestão descentralizada da AP, materializada, entre outros fatores, em produtos finais de caráter coletivo feitos através da articulação contínua entre atores e poder público e na incorporação de propostas. No PNBC, essa articulação é enfraquecida e não se identificou a incorporação de propostas que não sejam defendidas pelo poder público, sobretudo pela Junta de Andalucía. O posicionamento do Parque na Figura 26 decorre do fato de haver um espaço participativo constituído e com algum nível de funcionamento; porém, evidencia-se momentos em que a consulta não foi realizada (p. ex., na nomeação do gestor do Parque, apesar de exigida pelo decreto de criação) e, em outros, nem a informação foi facilitada (como no tema da licitação para a gestão da Salina San José).

Figura 25 - Posição dos estudos de caso na escada de participação cidadã de Arnstein (1969).



Fonte: adaptado de Oliveira e Ckagnazarof (2022).

Um ponto importante para interpretar o modelo de Arnstein é a natureza da participação, consultiva ou deliberativa, que, num primeiro momento, define a extensão da distribuição de poder. Trata-se, contudo, de uma questão complexa: a própria autora assinala que participação sem redistribuição de poder é um ritual vazio; e, por outro lado, redistribuir poder envolve riscos, como os apontados na introdução. Sobre a natureza da

criação, implementação, gestão e utilização de áreas protegidas.” (Disponível em: <https://www.opap.com.br/opap/sobre>. Acesso em: 25 de outubro de 2025).

participação, embora as entrevistas revelem percepções variadas, destacam-se quatro pontos principais: (i) o caráter consultivo dos órgãos torna a participação vulnerável à boa vontade de agentes e instituições públicas e, no caso da APAMLN, também às flutuações do governo estadual; (ii) não faria sentido que tais órgãos detivessem poder decisório, pois essa atribuição cabe aos representantes democraticamente eleitos; (iii) o Estado exerce, ainda que minimamente, o papel de conter determinadas ofensivas econômicas e coibir oportunismos que se aproveitam da posição dos conselheiros; e (iv) mais relevante do que torná-los deliberativos é qualificar e fortalecer os atores para responder a decisões arbitrárias e dificultar a cooptação do espaço participativo.

Um primeiro ponto a ser observado para desatar esse nó é o princípio da subsidiariedade, tal como apresentado por Borrini-Feyerabend e Jaeger (2024). O princípio prevê que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo dos territórios, cabendo às instâncias superiores apoiar e assegurar autonomia às instâncias inferiores. Como condicionante da concretização do princípio, está a capacidade e conhecimento das instâncias para deliberar, e como vantagem, está a realidade de ciclos mais imediatos e competentes de retroalimentação (*feedback*) e a proximidade com os atores cujas atividades pressionam as APs, favorecendo a aprendizagem contínua e a maior eficiência das políticas. Paralelamente, para além dos entraves já apontados da democracia representativa, a literatura evidencia sua insuficiência em refletir a diversidade de segmentos e grupos da sociedade, o que demanda um envolvimento público para além do voto, sustentado por reflexão, argumentação fundamentada e deliberação (Bäckstrand, 2006). Soma-se ao debate o fato (pontuado na introdução) de que o Estado e as próprias APs cumpriram ao longo da história a função de conter parte do avanço de práticas exploratórias sobre os recursos naturais e, no Brasil, de assegurar a continuidade de comunidades tradicionais em seus territórios (Diegues, 2008; Cioffi; Raimundo, 2020; Cioffi, 2021; Sansolo, 2020). Essa atuação se estende a conter, nos próprios espaços participativos, a dominância de uma visão exploratória capitalista (fortalecida por argumentos como o desenvolvimento socioeconômico), sobre perspectivas que priorizam a natureza e as comunidades locais; como observa Pisciotta (2019) ao analisar a ofensiva da mineração sobre o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (PETAR). Reforça-se, novamente, que essa função diz respeito sobretudo à própria atuação do agente público (Pisciotta, 2019).

Pautando-se nesta discussão, a dinâmica da APAMLN sugere que há maior cooptação por interesses privados nos níveis hierarquicamente superiores, notadamente na SIMA e no CONSEMA, do que a nível de gestão da APA. Nesse ponto, cabe mencionar o relato de Sorrentino (2006) sobre a instituição do CONSEMA, aparelhado para limitar a participação ao

torná-la consultiva e restringir a representação de ambientalistas a menos de um terço da sua composição. Soma-se a isso a ausência completa de representação de comunidades tradicionais, associações de moradores e afins⁹, o que obriga tais grupos a solicitar a palavra por intermédio de conselheiros mesmo em temas que lhes dizem respeito diretamente, como narrado no caso do plano de manejo, quando representantes do Ministério Público Estadual e do Instituto Linha d'Água cederam seus tempos de fala às comunidades. Sugere-se, ainda, que para além da atuação do agente público, o que inibe a predominância de narrativas contrárias aos objetivos de conservação é a presença de comunidades tradicionais/locais, organizações do terceiro setor¹⁰ e universidades. Por exemplo, no debate sobre a ampliação da área de maricultura, diante do argumento da empresária de que a medida geraria empregos para os pescadores, esses atores defenderam a não subalternização e a autonomia dos pescadores para decidir seus próprios destinos e manter o direito de seguir pescando.

Por outro lado, não se pretende romantizar a participação desses atores, sobretudo das comunidades. Ainda que, em geral, haja maior sinergia com a conservação, seu objetivo primeiro, como já notado, é assegurar a continuidade de suas atividades. Além disso, é importante reconhecer que não constituem um grupo coeso: persistem conflitos e contradições intracomunitários, em grande medida originado por pressões econômicas que fomentam individualismo e competição interna, conforme documentado, por exemplo, por Cioffi (2021) em seu estudo em Ubatuba (SP). Essas divergências foram mencionadas por alguns interlocutores da APAMLN e também aparecem no quadro de propostas para o plano de manejo (critério de “influência”). Um exemplo é a proposta, construída conjuntamente entre o terceiro setor e comunidades do território, de transformar uma área de São Sebastião em Área de Interesse de Pesca de Baixa Mobilidade (AIPBM), que enfrentou resistência de outras comunidades tradicionais.

Ainda assim, o CG da APAMLN parece apresentar um cenário avançado para ser reconhecido como a instância que deve concentrar a maior parte do poder decisório sobre a APAMLN, devendo ser progressivamente fortalecida. Identificam-se, ali, concretamente, alguns dos efeitos positivos da subsidiariedade: além do indicado na Figura 26, observa-se, no nível do conselho, uma transparência sistemática, que registra continuamente um fluxo

⁹ Composição 2025-2027 do CONSEMA: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2025/08/Consema-Mandato-2025-2027.pdf (Acesso em: 27 de outubro de 2025).

¹⁰ “O Terceiro Setor é formado por entidades privadas sem fins lucrativos cuja finalidade é a execução de serviços de caráter público.” Alguns exemplos dessas entidades são: organizações não governamentais (ONGs), fundações ou associações (Prefeitura de São Paulo, 2023, s.p.).

bidirecional de *feedbacks* (ver critério de transparência). Quanto à *junta rectora*, por um lado, há questões estruturais e de planejamento (representatividade, funcionamento etc.) a serem resolvidas antes de recolocar esse debate; por outro, diante da resistência do poder público em desenvolver a participação, atribuir-lhe caráter deliberativo implicaria maior obrigatoriedade de compartilhamento de poder. Contudo, no atual cenário de baixo engajamento e ativismo social na JR, essa discussão torna-se inócua, pois uma mudança nesse sentido dependeria da proatividade do próprio poder público.

7.1.1.3 A participação pública na APAMLN tem gerado resultados?

Superado o debate sobre os aspectos processuais da participação pública em áreas protegidas, parte-se a compreender onde ela culmina em termos de efetividade. Considerando a amplitude do debate sobre efetividade, optou-se por utilizar a questão norteadora duas vezes, aplicando-a separadamente à cada caso de estudo. Antes de prosseguir, vale a colocação de que não se defende aqui que, se um processo participativo não está gerando resultados, ele deva ser desativado ou seu financiamento não se justifique. Primeiro, obviamente, porque a participação é um direito constitucional. Segundo, porque, como já apresentado na introdução, assumimos neste trabalho as áreas protegidas enquanto políticas públicas e, ainda que produzam efeitos diretos sobre os ecossistemas, seu “objeto” alvo não são indivíduos da fauna e da flora marinha, mas sim os usos e as atividades humanas. Assim, sua constituição primeira deve estar pautada na inclusão social. Terceiro, ao contornar a lógica produtivista, reconhece-se que o próprio processo gera subprodutos/efeitos relevantes que não devem ser anulados pela ausência de resultados imediatos. Por exemplo, no PNBC, onde o processo é de baixa qualidade e apresenta poucos resultados quando comparado à APAMLN, ainda assim se identificam efeitos importantes: por ser um espaço institucionalizado de participação, com deveres legais, gera comprovação de si mesmo, permitindo diagnósticos de seus problemas (baixa representatividade, falta de transparência, entre outros) e fundamentando o questionamentos dos atores sociais; é também relevantes para que atores apresentem suas demandas e reclamações; e, por fim, os mantém minimamente informados sobre os processos conduzidos pelo Parque ou em curso no território (PORN, PRUG, PGOU, normativas, projetos de pesquisa etc.).

No que tange à efetividade da participação na APAMLN via conselho gestor, o confronto entre indicadores, opiniões dos atores e os outros dados indica que a participação contribuiu na priorização da função social da área protegida em relação a sua função para conservação, ainda que ambas as funções são intrinsecamente conectadas. Assim, é pertinente

explicitar o nexa causal, amplamente defendido na literatura, que relaciona a participação à conservação, indicando como processos participativos podem contribuir para aprimorar os resultados de conservação. Nossos resultados indicam que esse nexa se constrói sobretudo por meio da gestão de conflitos e ordenamento de usos e atividades. Se compararmos os conflitos presentes na APAMLN (veja quadro de conflitos na seção de contextualização) com os nossos resultados, observa-se os seguintes avanços: (a) priorização, no zoneamento e outros instrumentos legais, de atividades de pequena escala e/ou tradicionais em detrimento de atividades de larga escala (ex. pesca e maricultura artesanal *versus* pesca e maricultura de larga escala); (b) cooperação entre poder público e atores do território para ordenar usos (por exemplo, mutirões de cadastramento de embarcações e de cercos flutuantes); (c) pressão por responsabilização de impactos socioambientais e refinamento de EIA/RIMAs nos licenciamentos de megaempreendimentos; (d) destinação de verbas de condicionantes ambientais para fomento de iniciativas voltadas à conservação e ao uso sustentável; (e) legitimação da AP no território.

Quanto a esse último ponto, embora haja avanços na percepção dos atores sobre a APA, os dados indicam que o apoio tanto à própria APA quanto às iniciativas de conservação vai apenas até a “página dois”, isto é, se perde diante da primeira percepção de ameaça. Isso se evidencia, por exemplo, na forte resistência à criação do Parque Estadual Marinho Tartaruga-de-Pente (PEMTP); nos discursos de alguns interlocutores que expressam tensões quanto à atuação de ambientalistas, incluindo falas que os associam a “criminalização do pescador”; e na escassez de iniciativas intersetoriais voltadas à conservação, como, por exemplo, a cooperação entre ambientalistas e pescadores para enfrentar a captura acidental de cetáceos. Essa realidade conflita com proposições como a de Beierle (1998), segundo as quais a participação teria um efeito pedagógico sobre o público, promovendo sensibilização e mudança de comportamento em direção ao meio ambiente. Não se nega que tal sensibilização possa ter sido estimulada ao longo dos anos de atuação do conselho, porém, de qualquer forma, parece se manter em posição secundária frente aos interesses primários de cada ator social.

Outro ponto observado é que, considerando um dos efeitos da participação apresentados na introdução, de que a participação pode impulsionar a implementação ao ampliar o esforço humano disponível (Cicin-Sain e Belfiore, 2005) frente a inúmeras fragilidades enfrentadas pelas áreas protegidas costeiro-marinhas (Hays et al., 2020), nossos dados indicam que, na APAMLN, a participação tem produzido efeitos mais expressivos no refinamento normativo do que na execução de ações de gestão. Isso ocorre, sobretudo, na criação e adaptação de planos e normas à realidade local. É claro que houve ações de cooperação significativas, especialmente

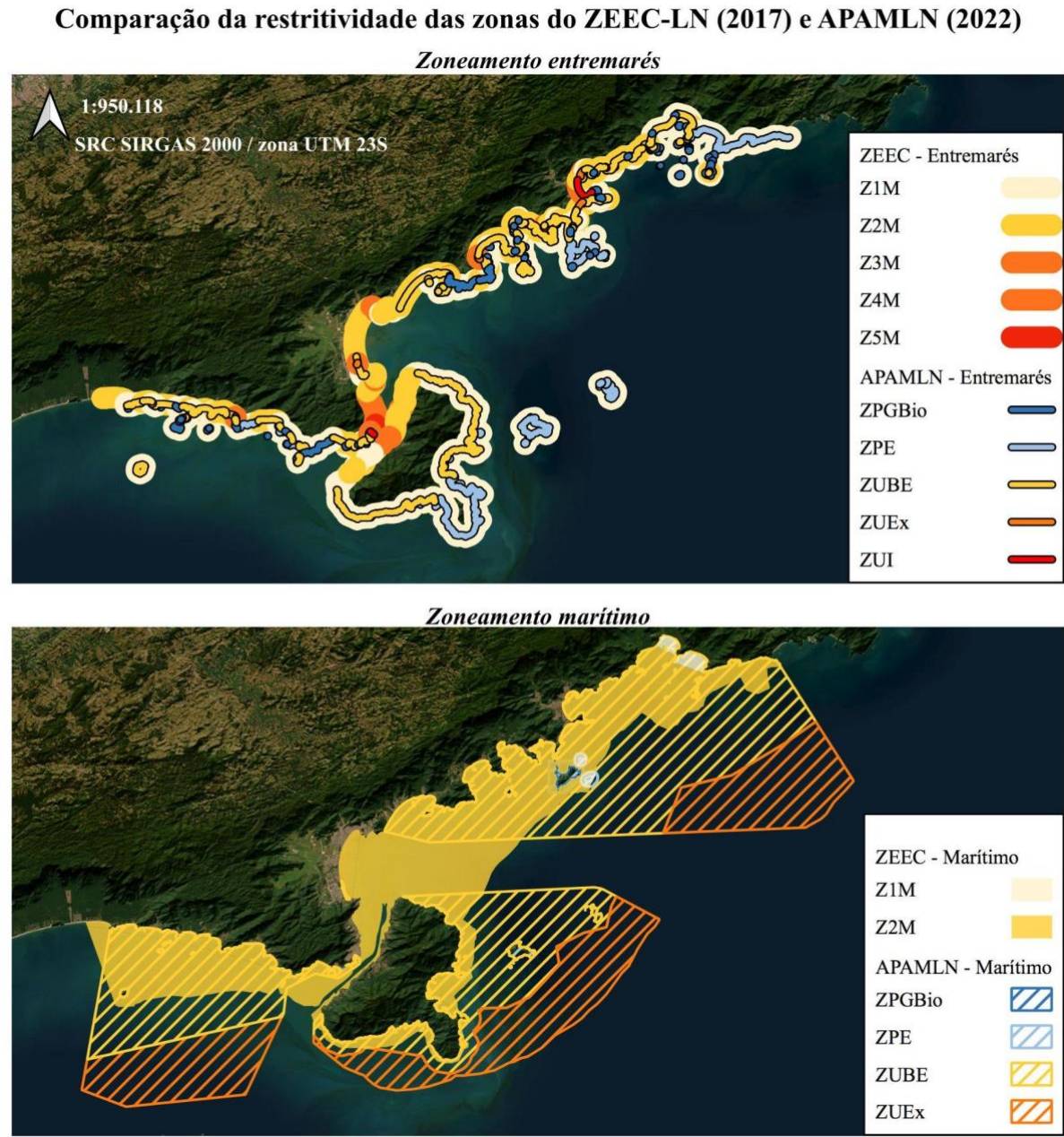
direcionadas à pesca e aos pescadores, como já mencionado. No entanto, observa-se, por exemplo, que apesar da elaboração conjunta de materiais sobre os impactos do turismo, seguem presentes denúncias e relatos sobre a falta de ações práticas para coibir determinados comportamentos (como evidenciado nas entrevistas analisadas no critério “efetividade”). Também reforçam esse entendimento tanto a opinião de alguns interlocutores sobre a ausência de implementação participativa do plano de manejo quanto a indicação, por outros, de que os limites da participação coincidem com os próprios limites institucionais da APAMLN.

Sugerimos, a partir disso, algumas reflexões. Ainda que haja denúncias por parte dos atores sociais, a participação não parece contornar significativamente questões estruturais, como a baixa capacidade de fiscalização e *enforcement* decorrente da ausência de equipe, embarcações e outros meios, tanto da APA quanto da polícia ambiental. Reafirma-se assim o papel crítico da disponibilização de recursos. Importa, portanto, reconhecer o risco de se gerar, no processo participativo, uma expectativa difícil de se alcançar posteriormente. Como exemplo, menciona-se a abertura para contemplar a maioria das propostas feitas (e inclusive aquelas negadas no zoneamento) nos programas de gestão do plano de manejo, gerando cerca de 26 metas a serem atingidas e mais de 250 ações a serem implementadas.

Ampliando a discussão sobre a efetividade da participação pública na APAMLN a partir do horizonte de sustentabilidade adotado no próprio critério de efetividade e em seus indicadores, e retomando a linha de raciocínio do nosso referencial teórico — segundo a qual as áreas protegidas costeiro-marinhas são instrumentos para alcançar os objetivos da gestão costeira, e a participação pública atua como ferramenta para potencializar a gestão e a efetividade dessas APs —, torna-se pertinente identificar as contribuições que nossos resultados oferecem à gestão das zonas costeiras analisadas. Embora existam diversos instrumentos de gestão que incidam sobre essa zona, como os planos de bacias hidrográficas elaborados no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) (Freitas et al., 2024), os planos diretores municipais, que constituem o instrumento base para o planejamento urbano por meio do ordenamento e definição de estratégias (MDR, 2022), e o próprio domínio do Estado sobre o espaço marinho, **a discussão será orientada sobretudo pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo (PEGC) e pelo Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Norte (ZEEC).** Isso porque, primeiro, o ZEEC é o instrumento base para o zoneamento da APAMLN, estabelecendo as restrições mínimas possíveis; e, segundo, assume uma centralidade como instrumento norteador dos debates no CG, evidenciada em alguns recortes apresentados nos resultados.

No litoral de São Paulo, a APAMLN cobre praticamente toda a área do ZEEC-LN, exercendo competência sobre cerca de um terço da porção marinha definida no PEGC. Portanto, **voltando para os objetivos do PEGC indicados na introdução, um primeiro ponto de observação é que o zoneamento participativo da APAMLN mantém a lógica de usos de baixa escala já delineada pelo ZEEC (Z1M e Z2M - Quadro 43)**, estabelecendo o predomínio da ZUBE (em prejuízo da ZUEx e ZUI) e estendendo-a em mais 1.100 km² para além dos limites do ZEEC (Figura 27), contribuindo ao objetivo do PEGC de afastar práticas predatórias, reduzir a pressão sobre os ecossistemas, e atender às necessidades sociais do território ao priorizar usos de baixa escala, assegurando, consequentemente, uma maior área de acesso aos recursos para comunidades tradicionais. Considerando o que apontam Cicin-Sain e Belfiore (2005) e Lewis et al. (2017) — quanto à importância da conectividade entre APs costeiras e marinhas para a gestão costeira e aos benefícios de áreas extensas com o mesmo grau de proteção —, entende-se que a conectividade entre zonas e a coerência regulatória entre o ZEEC e a APAMLN ampliam a cobertura de ecossistemas e reduzem pressões externas (como quando a ampliação da ZUBE diminui pressões nas fronteiras do ZEEC) e simplifica a compreensão e a implementação das normas (p. ex. áreas maiores com regramento uniforme facilitam a compreensão e adequação dos atores sociais e a fiscalização).

Figura 26 - Mapa de comparação entre as zonas do ZEEC-LN e da APAMLN referente ao nível de restritividade



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do São Paulo (2025).

Quadro 43 - Comparação entre as restrições e permissões das zonas do ZEEC e da APAMLN.

✓=permitido; ●=não permitido, mas pode ser liberado no PM; X=proibido

Usos	APAMLN					ZEEC				
	ZPGBio	ZPE	ZUBE	ZUEx	ZUI	Z1M	Z2M	Z3M	Z4M	Z5M
Pesquisa/educação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Turismo (intensidade)	✓ (mínima)	✓ (variada)	✓ (baixa)	✓ (média)	✓ (alta)	✓ (baixa)	✓ (baixa)	✓ (baixa)	✓ (baixa)	✓ (baixa)
Pesca artesanal/pequeno porte	X	● (depende PM)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Maricultura artesanal/pequeno porte	X	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
Outros usos tradicionais	✓ (maricagem para subsistência)	● (depende PM)	✓	✓	✓	✓ (maricagem para subsistência)	✓	✓	✓	✓
Pesca amadora	X	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓
Pesca industrial	X	X	X	✓ (com restrições)	✓	X	X	✓ (com restrições)	✓ (com restrições)	✓
Maricultura larga escala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estruturas náuticas (tamanho/anuência)	✓ (não especificado/anuência)	X	✓ (não especificado/anuência)	✓ (não especificado/anuência)	✓ (não especificado/anuência)	✓ (pequena)	✓ (pequena)	✓ (média)	✓ (grande)	✓ (grande)
Atividade portuária	X	X	X	X	X	X	X	X	X	✓

Fonte: elaborado pela autora com base em São Paulo (2005) e São Paulo (2022).

Por outro lado, ainda que tenha havido aumento da restritividade em trechos da faixa entremarés, com a designação de ZPGBio e ZPE (Figura 27), a participação também contribuiu para a redução de zonas destinadas à proteção dos ecossistemas, uma vez que, ao longo do processo participativo, havia propostas de criação de zonas de proteção mais amplas que foram sendo reduzidas durante as negociações. Dessa forma, o resultado final não parece representar um avanço significativo no objetivo do PEGC de ampliar áreas voltadas à restauração de ecossistemas costeiros. Aqui, vale esclarecer que, ao afirmarmos, por exemplo, que “a participação diminuiu...” ou “a participação resultou...”, estamos nos referindo ao resultado final do processo participativo para o tópico, entendendo como aqueles decididos ao final, ainda que tenha havido atores propondo a ampliação dessas zonas ao longo das discussões. Ou seja, não se nega a pluralidade e complexidade do espaço participativo enquanto lugar relacional (Jentoft et al., 2007) e de expressão das diferentes formas de apropriação das zonas costeiras, que se constroem no território e chegam ali como reflexo do que se concretiza cotidianamente no mar, na praia e nos municípios. E, por isso mesmo, **reporta-se agora aos objetivos do PEGC de minimizar conflitos e compatibilizar usos e atividades**, os quais se alinham ao que a literatura aponta como uma das finalidades centrais da gestão costeira e da participação pública, conforme apresentado na introdução.

Já de antemão, argumenta-se com base nos nossos resultados que, na gestão costeira, “buscar sinergias” e “mediar conflitos” traduz-se, na prática, em uma dinâmica de perdas e

ganhos no interior do processo participativo, e não, necessariamente, na formação de um consenso coletivo nem na superação dos conflitos. Esse achado corrobora Turkelboom et al. (2018), para quem, nos processos de planejamento e gestão, a regra é lidar com escolhas complexas que exigem decidir quem será prejudicado e quem não; o que se aplica tanto à incompatibilidade de usos quanto à incompatibilidade entre serviços ecossistêmicos (ex., provisão agrícola *versus* controle de inundações). No contexto de intenso conflito no Litoral Norte, portanto, à medida que a gestão da APAMLN, em articulação com o CG, se orienta para uma das perspectivas antes identificadas, a perspectiva concorrente perde espaço. Ou seja, de forma simplificada, no zoneamento, "ganhou" quem defendeu zonas de uso de baixa escala e "perdeu" quem defendeu zonas de proteção ou de uso intensivo. Isso contribui para afastar a visão de que o exercício da gestão seria neutro ou meramente um intermediário das relações e interesses dos atores sociais expressos no espaço de participação.

Posto isso, **importa refletir sobre o que cada ator projeta para a gestão costeira para compreender as dificuldades na resolução de conflitos por meio da participação.**

Turkelboom et al. (2018) identifica cinco padrões de negociação recorrentes em processos de gestão e planejamento: propósito de uma área/zona, objetivos de gestão, usos dos recursos naturais, tipo de soluções adotadas (técnica, baseada em ecossistemas etc.) e ações de gestão direcionadas a espécies que impactam de alguma forma atores sociais. Observando os três primeiros padrões, a interpretação dos interesses em participar do CG da APAMLN (veja seção de resultados - critério de representatividade) e dos discursos apresentados tanto nas entrevistas quanto na matriz de discursos (veja seção de resultados - critério de influência) revela uma disputa que explicita projetos para a gestão costeira pautados por diferentes fios condutores. Há uma visão muito expressiva no CG cujo fio condutor é a tradicionalidade: a zona costeira é concebida como primordialmente território tradicional e, por isso, os objetivos de gestão devem focar em garantir os direitos das comunidades que ocupam esse espaço antes dos atores e atividades que hoje disputam seus recursos. Assim, devem prevalecer zonas e instrumentos (como os acordos de pesca propostos pelos pescadores) que assegurem a continuidade dos usos tradicionais. Sobressai também outra visão, mais alinhada ao que Telles et al. (2025) se refere como uma funcionalização do espaço, visando inseri-lo ou reforçá-lo em determinado mercado. Aqui, há, por exemplo, a ampla defesa da exploração do potencial econômico do Litoral Norte para a maricultura, por meio da ampla ampliação da área permitida para a atividade e da inserção de diversas espécies de cultivo. Há também a defesa da expansão do turismo, atividade hegemônica no Litoral Norte (como demonstrado na seção de contextualização), por meio da ampliação de estruturas náuticas e outros meios de crescimento do setor.

Além disso, identifica-se uma vertente, menos claramente delineada, que se apoia mais em uma visão mais conservacionista da gestão do espaço marinho e costeiro, mas que também se aproxima da perspectiva de garantir usos, sobretudo aqueles de comunidades tradicionais, se opondo mais a atividades de alto impacto ambiental. Um dos aspectos que distingue a primeira vertente da última é que, na primeira, a preservação é frequentemente posicionada como oposta aos seus interesses; uma oposição que, embora tenha fundamentos históricos ao retomar, por exemplo, a noção de “preservacionismo territorializante” (ver introdução), não parece se confirmar na dinâmica do CG. É importante observar que essas visões não se opõem de forma rígida, operando de maneira distintas a partir das circunstâncias. Este debate remete ao *framework* conceitual sobre áreas marinhas protegidas proposto por Haenssger et al. (2021) (veja figura na seção “A participação pública”), que apresenta um sistema relacional dinâmico entre as AP e os atores sociais, constantemente reconfigurando relações, o posicionamento dos atores e sua percepção sobre a própria AP. Quando existe um interesse em comum, os atores se reorganizam para instrumentalizar conjuntamente a AP em prol de objetivos compartilhados, como a redução da ZUI e o afastamento da pesca industrial; nesse caso, a legitimação da decisão no território se torna mais fácil e a APAMLN é percebida como aliada. Quando o interesse de um grupo não interfere diretamente no de outro, por exemplo, o acordo de pesca e a definição do ato tendente, a resistência à decisão por parte de outros atores é inexistente ou baixa. Por outro lado, o cenário se reconfigura quando determinada proposta de regulação é percebida como ameaça a outra perspectiva para a zona costeira, gerando a necessidade de resistência, como no caso da criação de áreas destinadas à pesca de baixa mobilidade em São Sebastião e Bonete, o que secundarizaria os interesses de outros grupos na área.

Diante das diferentes visões expressas no CG, dentro dos limites do possível, a participação na APAMLN contribuiu com o objetivo do PEGC de mediar conflitos, com resultados como a promoção do diálogo (ex., entre a Polícia Militar Ambiental e pescadores) e o avanço para uma fiscalização menos incriminatória (definição do ato tendente), cadastro e sinalização de cercos flutuantes (reduzindo riscos de danos por embarcações turísticas) e outros. Outros dois avanços são bem emblemáticos. O primeiro é o ordenamento do turismo na Ilha das Couves, exemplo claro da dinâmica de perdas e ganhos inerente à mediação e da priorização de um projeto de gestão, conforme relata Cioffi (2021). A autora demonstra que, diante do turismo de massa e dos altos impactos ambientais na Ilha das Couves, o poder público avaliou três alternativas: uma ligada à privatização por meio da concessão da Ilha; outra à criação de uma AP *no-take* municipal, aumentando a restrição; e a terceira, à possibilidade de gestão compartilhada com a Comunidade Tradicional de Picinguaba por meio de acordos. Optou-se

pela terceira alternativa, e a gestão passou a priorizar os comunitários atuantes no turismo, enquanto as empresas privadas perderam espaço e passaram a operar com cota minoritária. Um segundo avanço significativo foi a delimitação da Baía do Araçá no âmbito do GT Araçá. Frente a diversos impactos socioambientais ocasionados pelo Porto de São Sebastião, TEBAR e turismo, a delimitação participativa da área permitiu definir os limites da Baía e, a partir disso, identificar com maior precisão os problemas e suas causas relacionadas a essas atividades. Como exemplo, foi identificado como problema o trânsito intenso de embarcações e o descarte de materiais na Baía, decorrentes da operação do porto; como soluções, foram indicadas a revisão dos locais de fundeio, o controle da descarga de lixo dos navios, investimentos em compensação ambiental, entre outras medidas (Turra et al., 2016).

Um terceiro avanço relevante foi a aprovação de acordos de gestão no âmbito do PM, instrumento já utilizado em UCs federais de uso sustentável (regulamentado pela IN nº 29/2012), para formalizar legalmente acordos cujas regras são definidas pelo grupo social beneficiário. Oviedo et al. (2015), ao analisar acordos de pesca (um dos tipos de acordo de gestão) nas várzeas da Amazônia brasileira, sustenta que esses acordos representam importantes avanços para políticas que objetivam a definição de direitos de acesso e uso dos recursos, uma vez que nem o Estado nem as privatizações foram capazes de resolver a sobre-exploração. Isso porque, ao ser definido no território, o instrumento ancora as políticas na realidade local, por exemplo, definindo quantidades, períodos e petrechos. Também torna a gestão mais eficiente, ao operar na escala do território sem perder de vista tendências globais e nacionais de sustentabilidade (diretriz obrigatória prevista na IN nº 29/2012), promovendo a cogestão do recurso e restringindo as formas de uso do recurso às necessidades do grupo com o direito de gestão (não se define “quem pode pescar”, mas é possível estabelecer, p. ex., regras de acesso para não moradores e todos os usuários devem respeitar). Os autores também ressaltam desafios da implementação destes acordos, como fragilidades organizacionais nas comunidades ou falta de recursos e de equipes para monitoramento e fiscalização, o que remete à observação de Arnstein (1969) sobre a fragilidade de conceder poder sem prover os meios necessários. Ainda assim, há evidências de efetividade: Aquino (2007, apud Oviedo et al., 2015), ao analisar 35 acordos regulamentados (1995–2006) e entrevistar 214 pescadores, registrou que 60% perceberam melhora na gestão participativa, 58% apontaram redução de conflitos e 72% relataram aumento da produtividade da pesca.

Ainda sobre as diferentes visões defendidas no conselho da APAMLN, nota-se também que nem todos os atores sociais precisam disputar suas visões sobre o projeto de gestão costeira no âmbito do CG para que seus interesses sejam atendidos. Isso ocorre, primeiro, porque há

limites sobre o que de fato é negociável naquele espaço participativo (por exemplo, nossos dados indicam que a navegação associada à atividade portuária não estava realmente em negociação no processo do PM — ver quadro de propostas do plano de manejo). Segundo, porque há um limite de poder de decisão sobre o futuro do espaço marinho do litoral norte tanto do conselho quanto da própria APAMLN. É possível interpretar essa limitação de poder decisório a partir da noção de planejamento e gestão costeira *top down*, em que a definição da agenda política se dá prioritariamente pela percepção e pelos interesses do sistema político-administrativo (Barragán Muñoz, 2014). Nesse enquadramento, certas decisões sobre o futuro do espaço marinho já estão postas; por exemplo, o fomento à atividade petrolífera integra uma agenda nacional para o uso do mar e, portanto, chega condicionada à APAMLN e ao CG. Assim, é pertinente refletir sobre qual é o efeito da participação pública via um colegiado regionalizado em uma agenda definida em âmbito nacional. Nossos resultados parecem responder a essa reflexão de duas maneiras: a participação promove uma maior responsabilização em relação aos impactos das atividades, seja no processo de licenciamento, seja durante sua execução (quando não há, por exemplo, cumprimento de normas), e contribui para um direcionamento mais estratégico dos recursos provenientes de condicionantes e compensações, ao definir coletivamente, no CG, demandas territoriais que, quando atendidas, representam um avanço no alcance dos objetivos da AP (ex. diagnóstico de impactos do turismo náutico e estudos socioeconômicos das áreas de manguezal). Nesse sentido, ainda que a participação pública não determine a realização da atividade em si, ela impacta na definição dos compromissos que devem ser assumidos ao se utilizar aquele espaço.

No que se refere ao objetivo do PEGC de integrar e descentralizar a gestão costeira, em termos gerais, a atuação do CG contribui diretamente para um cenário mais democrático de definição do futuro da zona costeira, ao trazer o debate para a escala do território. Isso se evidencia, primeiro, pela maior representatividade de atores sociais no CG em comparação ao GERCO. Segundo, considerando que a participação deve reforçar e enriquecer outros processos democráticos, e não os substituir (Barragán Muñoz, 2014), pode-se argumentar que o CG amplia o acesso de diversos atores (especialmente grupos vulnerabilizados) a pautas centrais, como a revisão do ZEE e o Planejamento Espacial Marinho (PEM), configurando-se como instrumento complementar de democratização espaços consolidados, como o GERCO e o CBH-LN. A atuação do CG também contribui para promover a integração intersetorial e intergovernamental, aspecto amplamente reconhecido na literatura como princípio fundamental para a efetividade da gestão costeira (Cicin-Sain; Belfiore, 2005; Barragán Muñoz, 2014; Souto, 2021).

Destaca-se, inicialmente, a presença de representantes de órgãos colegiados da gestão costeira, GERCO e CBH-LN, no CG, além de órgãos responsáveis pela fiscalização (PM Ambiental, CPLA, CFB) e outros; o que, para além de alinhar debates, encaminhamentos, é importante para responder a pautas específicas que extrapolam a competência da AP (Cicin-Sain; Belfiore, 2005). Isso corrobora com algumas falas de representantes do poder público, que defendem a presença institucional no CG por ser um dos poucos espaços que permitem a interação com atores sociais para esclarecer sobreposições e responsabilidades de cada instância (ver critério de representatividade). Evidencia-se, ainda, a presença de entidades com assento tanto no GC quanto no GERCO, como ASSONA, AARCCA, AMESP, ICC e as Colônias Z10 e Z8. Observa-se também a ocorrência de discursos que, ainda que menos expressivos se comparados a outros, revelam o entendimento da necessidade de integração, tanto por razões institucionais (como a soma de competências e recursos) quanto pela correspondência com a continuidade ecossistêmica (veja critério de efetividade). Por fim, destacam-se os resultados do CG compartilhados sobretudo com o GERCO e o CBH e a definição, no âmbito do programa de gestão Interação Socioambiental do plano de manejo, de uma agenda para a articulação intersetorial e intergovernamental.

Olhando agora para o objetivo do Plano Estadual Gerenciamento Costeiro (PEGC) de promover a qualidade de vida das comunidades tradicionais, retornamos a Haenssgen et al. (2021) para refletir que a participação instrumentalizou a APAMLN para assegurar ganhos concretos às comunidades. Um dos principais foi viabilizar que os pescadores fizessem valer a sua interpretação sobre uma lei federal (Lei de Crimes Ambientais) ao definir coletivamente o ato tendente. Essa medida contribui para reverter um marco no quadro de criminalização do pescador, conforme detalhado nos resultados. Outro ganho foi a inserção no plano de manejo da garantia ao procedimento de consulta livre, prévia e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT, para casos de desenvolvimento de atividades econômicas e construção de estruturas náuticas em territórios tradicionais. Isso se reflete no ZEEC, uma vez que o plano de manejo da APAMLN é um documento jurídico-institucional que deve ser observado em sua aplicação (São Paulo, 2021). Considerando o que discutem Itani e Zuquim (2021) sobre a fragilidade da implementação do PEGC devido à ausência de planos de ação e gestão, o plano de manejo representa um avanço significativo para orientar essa política. Além disso, ele fornece direcionamento à implementação do ZEEC ao definir, em seus programas de gestão, Áreas de Interesse (como de Conservação, Pesca de Baixa Mobilidade, Turismo, Histórico-Cultural, entre outras) como objetos de projetos específicos e prioritários para os atores sociais do território.

No último ponto do debate sobre a gestão costeira do Litoral Norte, retomamos a um elemento da definição de gestão costeira integrada proposta por Barragán Muñoz (2014), não explicitado no PEGC, mas que se relaciona aos seus objetivos: “orienta a tomada de decisão para obter o melhor e mais equitativo benefício dos serviços ecossistêmicos costeiro-marinheiros”. Ainda que este trabalho não tenha escopo para aferir se o processo participativo resultou em uma distribuição equilibrada desses serviços, é possível identificar indícios nessa direção. Baker et al. (2023), ao analisar a implementação do ODS 14 (conservação e uso sustentável dos oceanos) no processo do PEM em Seychelles sob a ótica da justiça ambiental, argumenta que a equidade é o resultado que se é alcançado a partir da justiça no planejamento, e esta se desdobra em processual e distributiva. A justiça processual refere-se a dois recursos-chave de governança: procedimentos (devem ser visíveis e acessíveis) e reconhecimento (de grupos, direitos e necessidades). O reconhecimento perpassa também por reconhecer o histórico de iniquidades do contexto; caso contrário, mantêm-se os padrões existentes de poder e de má distribuição dos ônus e bônus. A justiça distributiva trata da alocação de benefícios e compensações em uma negociação. Por exemplo, se um PEM restringe o acesso de pescadores artesanais a áreas-chave para a pesca, afetando sua subsistência e segurança alimentar, há evidência de ausência de justiça distributiva.

À vista disso, nossos dados apontam um marco concreto de avanço na justiça da gestão costeira no Litoral Norte, permitindo visualizar, ainda que parcialmente, o conjunto: (a) qualidade do processo participativo; (b) reconhecimento do histórico de desigualdade na ocupação do Litoral Norte (afetando sobretudo as comunidades tradicionais); (c) alocação prioritária de benefícios ao longo das negociações para comunidades tradicionais e para a continuidade da pesca artesanal na negociação de benefícios observando a atenuação dessas desigualdades. Soma-se a busca por compensações diante da ampla exploração da região por megaempreendimentos, visando que, frente aos impactos gerados, as empresas sejam responsabilizadas e invistam no desenvolvimento socioambiental do território. Interrompe-se a análise neste ponto porque, conforme apontado na construção do SIS-MAPP, nossa ferramenta metodológica abrange apenas resultados intermediários, ou seja, avalia-se, por exemplo, o produto final do plano de manejo, mas não sua implementação no território e nem seus efeitos ao longo prazo, avaliação decisiva para compreender, de fato, os efeitos da justiça processual e distributiva para a maior equidade de acesso aos serviços ecossistêmicos.

7.1.1.4 A participação pública no PNBC tem gerado resultados?

Já no PNBC, observa-se um cenário distinto, onde há a quase completa ausência de resultados concretos. Destaca-se a percepção de que ao menos a JR “pressiona a administração e mantém o Parque vivo” (veja critério de efetividade). De fato, nossos resultados mostraram que há um controle sobre a administração frequentemente associado à defesa da priorização do Parque, observado, por exemplo, na busca por esclarecimentos sobre ocorrências que vão contra aos objetivos de conservação (mortalidade de peixes na aquicultura), a não priorização do plano de manejo em favor de planos de ordenamento urbanístico ou os procedimentos institucionais (concessões para a gestão de salinas ou criação do Parque Salinas). Corroborando com outros estudos sobre a importância da participação de organizações ambientais (Nadeem e Fischer, 2011; Carr et al., 2012), os representantes dos Ecologistas en Acción desempenharam papel central nessa prática. Em termos de cooperação, identificou-se apenas uma articulação para lidar com os efeitos dos *cormoranes* na aquicultura que, embora os problemas e as denúncias tenham persistido, indica avanço rumo a uma ação mais planejada de enfrentamento. Em contraste, foram perdidas oportunidades de cooperação em temas como furtos na área do parque e na gestão compartilhada da Salina San José, mesmo havendo interesse direto de atores presentes na JR. Soma-se a isso a percepção predominante de ausência de construção de confiança que, em diálogo com Barragán Muñoz e Ruiz (2015), atribuímos a uma participação altamente institucionalizada, marcado pela centralização pelo poder público, que restringe pautas, fornece informações de forma parcial, não ajusta a dinâmica, e condução do processo rumo a legitimação de decisões predefinidas.

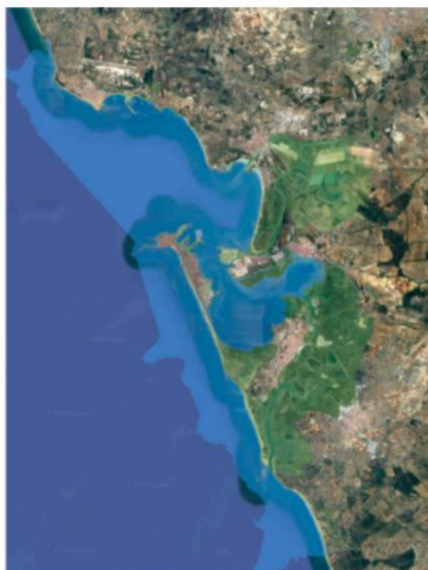
A constatação de que a JR se configura como um ambiente pouco funcional para avançar nos objetivos da participação confirma as hipóteses de Okazaki (2008) apresentadas na introdução: sem avanço processual, não há redistribuição de poder; sem redistribuição de poder, não há estímulo à colaboração. Essa realidade, em primeiro lugar, não observa o acordo firmado no âmbito da União Europeia, o Pacto Ecológico Europeu, e ignora suas principais recomendações, como a ampliação do acesso à informação, a promoção de espaços de diálogo e de construção coletiva e o fortalecimento da capacidade das comunidades locais para a ação e a participação. Em segundo lugar, contraria o previsto nos acordos globais, em especial no Capítulo 28 da Agenda 21, ao evidenciar que a gestão local, ao não envolver uma diversidade ampliada de atores nem considerar suas contribuições, limitou o avanço no desenvolvimento de iniciativas voltadas ao fortalecimento do uso sustentável. De modo semelhante, a Agenda 2030 foi parcialmente observada, e apenas em termos formais, ao prever, por exemplo, a

participação igualitária de mulheres nos espaços colegiados, sem que tal diretriz se concretizasse no exercício da participação pública na *junta rectora*.

A escassa efetividade da participação pública torna inevidente contribuições para a gestão da Bahía de Cádiz. Assim, busca-se examinar alguns pontos com potencial de aporte à gestão costeira caso fossem encaminhados de outra maneira. Uma questão que pode ser evidenciada refere-se à proposta, no âmbito da revisão do PORN e do PRUG, de ampliar os limites do PNBC para incluir a ZEC Fondos Marinos, promovendo a integração da gestão entre as APs, já que são fronteiriças e interdependentes, formando parte de uma continuidade ecossistêmica (Figura 28). Sobre esse ponto, volta-se, primeiro, para os benefícios de instituir grandes zonas e de garantir a conectividade entre instrumentos de gestão já discutidos anteriormente. Comenta-se também que Cioffi (2024), ao analisar o Conselho Provincial para o Meio Ambiente e a Biodiversidade de Cádiz — órgão que, legalmente, atua como colegiado de participação pública tanto para assuntos da ZEC quanto para questões ambientais de toda a província — evidenciou a completa ausência de participação relacionada à ZEC. Por outro lado, na JR, tampouco houve pautas diretamente sobre a ZEC, mesmo que já tenha sido demonstrada a interdependência das zonas entremarés com as águas costeiras. Desse modo, a integração das APs promoveria, ao menos, uma realocação da participação da ZEC para a JR, fazendo cumprir o exercício participativo previsto nas Diretrizes de Conservação da Rede Natura 2000 na Espanha, na Lei Geral de Participação Pública da Andaluzia, Lei 7/2017, e na Lei do Patrimônio Natural e da Biodiversidade, Lei 42/2007. Isso também viabilizaria o controle social sobre a gestão da ZEC, à semelhança do PNBC, contribuindo, ao menos, para responsabilizar e pressionar o poder público para agir em prol de sua implementação, atuação esta que não foi verificada no nosso artigo.

Figura 27 - Mapa de localização do Parque Natural Bahía de Cádiz e da Zona de Especial Conservação Fondos Marinos, e sobreposições com as zonas de águas costeiras e entremarés.

Delimitação da zona de águas costeiras (polígono azul) e da zona entremarés (polígono verde) proposta por de Andrés et al. (2018)



Sobreposição das zonas com o Parque Natural Bahía de Cádiz (amarelo) e a ZEC Fondos Marinos (laranja)



Delimitação do Parque Natural Bahía de Cádiz (amarelo) e da Zona de Especial Conservação (ZEC) Fondos Marinos (laranja)



Sources: Institute of Statistics and Cartography of Andalusia (accessed on October 2022); Autonomous Body National Centre for Geographic Information (accessed on October 2022); Andres et al. (2018).

Spatial Reference System: Datum ETRS89, UTM Zone 30 N.

Fonte: adaptado de Cioffi (2024).

Alguns dos argumentos apresentados para negar a proposta foram: (a) a necessidade de consolidar primeiro a gestão do PNBC para, só então, considerar sua ampliação em direção a ZEC; (b) o fato de as APs estarem declaradas por instrumentos legais distintos, com prioridades também distintas; (c) atrasaria a aprovação do PORN, em razão do debate extenso que a pauta exigiria; e (d) a complexidade do processo, que implicaria incluir

municípios e outros atores sociais. Ainda que não haja aqui propriedade dos processos administrativos necessários para concretizar a integração PNBC e ZEC, vale argumentar sobre os pontos. Primeiro, (a) a gestão do PNBC está consolidada (já que o parque foi criado em 1989), porém a análise das atas evidencia que seu funcionamento não apresenta avanços significativos há anos. Nesse contexto, a inclusão da ZEC poderia atuar como o impulso necessário para revitalizar a gestão das duas APs e promover uma atuação mais ambiciosa. A integração entre ambos os espaços permitiria, ainda, enfrentar mais adequadamente as causas dos problemas do parque, que muitas vezes se originam fora de seus limites territoriais, além de contribuir para mitigar a acentuada fragmentação institucional da gestão costeira, amplamente reconhecida na literatura como um dos principais entraves ao avanço rumo a uma gestão costeira efetiva (Barragán Muñoz et al., 2008; De Andrés et al., 2018).

Segundo, (b) é verdade que as áreas protegidas foram declaradas por instrumentos legais distintos, mas ambas possuem como finalidade a conservação dos espaços naturais. Em outros contextos, a sobreposição entre diferentes figuras de proteção levou ao desenvolvimento de planos de gestão integrada, com o objetivo de conferir maior coerência à administração de ecossistemas fragmentados por divisões administrativas, como ocorreu na lagoa costeira do Mar Menor, em Murcia (Espanha) (Barragán et al., 2020). Adicionalmente, há respaldo jurídico para integrações ou sobreposições entre áreas protegidas. A Lei andaluza que cria os ENPs (Lei nº 2/1989) prevê a possibilidade de integração entre uma ZEC e outra figura de proteção, estabelecendo que a declaração, a competência e o regime de gestão passam a observar a normativa da figura preexistente. Assim, em uma eventual integração entre o PNBC e a ZEC, esta última seria gestionada segundo os preceitos do parque natural, sem prejuízo do cumprimento de seus próprios objetivos de conservação. Sobre o terceiro ponto, (c) embora o PORN já esteja aprovado, sua elaboração constituía a principal oportunidade para incorporar elementos que facilitassem a integração com a ZEC e uma abordagem territorial mais ampla da Baía, considerando que o plano de manejo do PNBC é um dos principais instrumentos de planejamento do futuro desejado para a Baía de Cádiz. Assim, teria sido oportuno priorizar um debate mais aprofundado e otimizar sua elaboração, ainda que isso implicasse atrasar a publicação do documento. Tal esforço poderia resultar, primeiro, em um plano mais robusto e representativo, como observado no próprio processo de elaboração do plano de manejo da APAMLN, e, segundo, sinalizaria uma postura ativa do poder público em atribuir sentido estratégico ao documento, em vez de apenas produzi-lo e aprová-lo rapidamente para cumprir exigências legais.

Por fim, em relação ao último ponto, (d), a inclusão dos municípios e de outros atores sociais pode ser percebida tanto como uma ameaça quanto como uma oportunidade para renovar um órgão que já apresenta sinais de ineficácia e esgotamento institucional. Essa resistência à ampliação do colegiado parece refletir, em grande medida, a dificuldade de lidar com processos complexos e multissetoriais. Nossos dados tendem a indicar que a participação simbólica no PNBC reflete uma postura predominantemente passiva do poder público em relação à gestão costeira como um todo, na qual a participação opera como mais um protocolo a ser formalmente cumprido. Em termos gerais, a gestão reage apenas a sintomas e, mesmo assim, nem sempre, como ilustra a ausência de ação frente à deterioração das estruturas de contenção do avanço do mar, apesar das demandas apresentadas na JR, em vez de atuar de forma proativa sobre causas estruturais e enfrentar as mudanças necessárias. Essa conclusão de alinha com outros estudos de caso sobre participação pública na Espanha, como o realizado no Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, na Catalunha (Calvet-Mir et al., 2015), que identificou uma percepção entre os atores sociais de inutilidade da participação, de passividade da administração marcada na não concretização das decisões tomadas coletivamente, e de desmobilização motivado pela inatividade do poder público.

À luz das análises de Pisciotta (2019) sobre as dificuldades enfrentadas pelo agente público, destaca-se um conjunto de fatores: a ausência de planejamento estratégico capaz de orientar, motivar e mobilizar os gestores; a descontinuidade das políticas decorrente da constante troca de dirigentes; a percepção de que o papel do agente público se reduz a cumprir funções administrativas; e a predominância de uma atuação reativa (apenas respondendo a emergências), associada ao “esvaziamento técnico das áreas protegidas”. Nesse sentido, a ausência de uma política de gestão costeira efetivamente implementada que estabeleça prioridades, defina cronogramas, organize a gestão de forma estratégica e apresente um plano de ação estruturado na Andaluzia e Espanha (Barragán Muñoz et al., 2008), pode contribuir para o padrão de atuação dos agentes públicos identificado nos nossos resultados. Nesse contexto, os técnicos operam sem o respaldo político necessário para orientar e sustentar iniciativas mais robustas “a partir de cima”, ao mesmo tempo em que não encontram, “a partir de baixo”, uma cultura de participação ativa e reivindicatória que pressione por avanços. Como resultado, parece ser mais simples e conveniente evitar o enfrentamento de questões complexas, especialmente aquelas cujo desenvolvimento provavelmente não contará com apoios institucionais ou sociais suficientes. De Andrés et al. (2018) define esse cenário como ameaça, pois a lentidão das mudanças institucionais não acompanha o ritmo acelerado de degradação

dos ecossistemas e o predomínio de um modelo reativo de gestão pública é incompatível com a necessidade contínua de adaptação imposta pela complexidade da zona costeira.

Um último ponto de debate relacionado às limitações da participação pública no PNBC para a gestão da Bahía de Cádiz refere-se aos Planos Gerais de Ordenamento Urbanístico (PGOU) dos municípios. Conforme apresentado nos resultados, ao longo dos anos de funcionamento da JR registraram-se debates e posicionamentos críticos, sobretudo por parte da organização Ecologistas en Acción, à aprovação desses planos pelo colegiado. Ainda que não haja competência aqui para realizar um julgamento sobre os PGOU, Barragán Muñoz e De Andrés (2020) oferecem subsídios para propor uma reflexão com o observado nos resultados deste trabalho. Os autores destacam que um dos principais focos de conflito diz respeito à classificação dos solos urbanizáveis e não urbanizáveis. Isso ocorre tanto pelo processo descontrolado e crescente de construções ilegais em áreas não urbanizáveis, quanto pela ampliação das zonas urbanizáveis com vistas à expansão das superfícies industriais e residenciais. Os autores também destacam, como ameaça aos ecossistemas costeiro-marinheiros, a construção de grandes infraestruturas. Isso exerce pressão direta sobre o PNBC, já que a maior parte do solo não urbanizável se encontra dentro de seus limites. Soma-se a isso a incapacidade da gestão pública de lidar com esses conflitos, a baixa cooperação com instituições técnicas e científicas e a inexistência de escuta dos cidadãos por meio de processos participativos (Barragán Muñoz; De Andrés, 2020). Dessa forma, as propostas apresentadas pelos ambientalistas, caso fossem aceitas, aumentariam a proteção do parque diante dessas pressões. Isso porque foi defendido a necessidade de subordinar o planejamento urbanístico ao PORN e ao PRUG, a rejeição à construção de pontes e rodovias que impactariam áreas úmidas do parque e a garantia, pelos PGOU, da preservação dos terrenos florestais nas bordas do PNBC, como forma de reduzir a pressão do desenvolvimento urbano sobre a AP (ver quadro de propostas na seção sobre o critério de influência). Todas essas propostas, entretanto, foram rejeitadas.

A partir do que foi discutido nesta seção, ao retomar os tipos de governança em áreas protegidas apresentados na introdução, é possível distinguir os dois estudos de caso: a APAMLN aproxima-se de um modelo com maior controle cidadão, enquanto o PNBC se alinha a um arranjo de controle predominantemente institucional, conforme proposto por Barragán Muñoz e Ruiz (2015). A própria pontuação de cada estudo de caso no SIS-MAPP evidencia essa análise. À luz da tipologia de Borrini-Feyerabend (2007), observa-se a APAMLN associada a uma governança colaborativa e o PNBC a uma governança governo-centrada. Nenhum dos casos, contudo, se enquadra de forma plena nas categorias propostas. Por exemplo, enquanto a governança colaborativa pressupõe a obrigação legal de envolver os atores sociais

e a governo-centrada não, os resultados do PNBC mostram que, ainda que exista um quadro normativo que preveja e regule a participação na JR, o cenário real corresponde a uma forte centralização de todo o funcionamento e das decisões ali tomadas, o que também o alinha ao modelo dirigido proposto por Barragán Muñoz e Ruiz (2015). Por outro lado, a APAMLN alinha-se predominantemente à abordagem colaborativa, ainda que se observe certo ruído na relação com níveis superiores de governança, especialmente na interface com a Fundação Florestal e o Governo Estadual, marcado por limitações de transparência. A ideia de que o cenário observado na APAMLN se aproxima também do modelo de transição de Barragán Muñoz e Ruiz (2015) converge com o debate desenvolvido neste trabalho, que evidenciou o conselho como um campo fértil para se pensar em formas mais avançadas de participação (como o debate em torno de um horizonte deliberativo), indicando um caráter efetivamente transicional: no qual é superado um modelo ainda preso ao enfrentamento de questões básicas, avançando em direção a uma realidade de maior autonomia e poder decisório.

7.2 Reflexão sobre o SIS-MAPP à luz da Revisão Bibliográfica Sistemática (RBS) e da aplicação nos estudos de caso

7.2.1 O SIS-MAPP cumpre o objetivo e os requisitos previstos para seu desenvolvimento?

De modo geral, o SIS-MAPP mostrou-se uma ferramenta consistente para apreender a qualidade do processo participativo. Analisando-o a partir do objetivo específico deste trabalho — desenvolver uma ferramenta que apoie tanto a adaptação de processos participativos quanto o controle social para a garantia do direito à participação — e tomando como referência as etapas de implementação de M&A propostas por Custódio e Freitas (2022) (veja figura sobre etapas para a implementação do monitoramento e avaliação na seção de revisão teórica), apresenta-se a seguinte avaliação. As etapas iniciais de M&A, referentes à compreensão do fenômeno e à definição de como medi-lo, foram satisfatoriamente cumpridas, considerando a amplitude dos resultados obtidos com a aplicação do SIS-MAPP nos estudos de caso e a extensão do debate que foi desenvolvido a partir deles. Além disso, foi comprovada a convergência quanto aos aspectos essenciais a serem avaliados em processos de participação pública, independentemente do contexto, e permitiu identificar correlações relevantes entre eles, as quais serão exploradas ao longo desta seção. Quanto à sua implementação para fins de controle social, entende-se que o próprio desenho do sistema, concebido para não demandar grande volume de dados, conforme detalhado mais adiante, já

constitui um elemento central para garantir sua aplicabilidade por qualquer ator interessado. Os dados necessários para operacionalizar os indicadores encontram-se, em geral, disponíveis para acesso público, exceto no caso da pesquisa de opinião.

Quanto à complexidade de sua aplicação, buscou-se elaborar os indicadores de forma essencialmente descritiva, com o objetivo de facilitar sua compreensão. Reconhece-se, contudo, que alguns indicadores, especialmente aqueles que requerem cálculos para determinar médias ou porcentagens, podem apresentar limitações para certos grupos de avaliadores. Assim, considera-se que o uso do SIS-MAPP demanda que o avaliador possua algum grau de familiaridade com o tema ou com a aplicação de indicadores e a interpretação de métricas. Isso, entretanto, não impede sua utilização para fins de controle social. Villi (2018) destaca que é comum que o público não esteja habituado a processos técnicos de coleta e análise e, portanto, quando tais barreiras existem, é recorrente que o monitoramento seja realizado de forma cooperativa. Nesses casos, pessoas com maior nível técnico tendem a assumir etapas analíticas mais complexas, enquanto avaliadores com menor domínio do tema concentram-se na coleta e organização dos dados. Portanto, é plenamente viável que o SIS-MAPP possa ser aplicado, por exemplo, por meio de uma parceria entre uma comunidade tradicional e uma organização do terceiro setor. Tais organizações já desempenham funções centrais de apoio a determinados grupos sociais, como as comunidades tradicionais, no atendimento, por exemplo, de exigências burocráticas e técnicas do poder público para que esses grupos possam pleitear vagas em colegiados ou assumir a gestão de determinadas atividades em seus territórios (p. ex., a regularização de associações de moradores ou o desenvolvimento de planos de ordenamento) (Cioffi, 2021). E o sistema oferece insumos relevantes para transpor para o campo prático as percepções muitas vezes já em curso entre os atores sociais, possibilitando uma apreensão sistematizada da participação, o que Villi (2018) descreve que é de fato a materialização do controle social. Nossos resultados ilustram esse ponto de forma evidente. Por exemplo, identificou-se entre os atores sociais entrevistados na Bahía de Cádiz uma ampla percepção de baixa influência e resistência por parte do poder público; percepção confirmada pela análise sistematizada das atas a partir da aplicação dos indicadores.

No que se refere aos atributos exigidos para um indicador, conforme proposto por Bahia (2021) e descritos na metodologia, propõe-se à seguinte análise individual de cada atributo. O primeiro, utilidade, já foi substancialmente comprovado tanto nos resultados quanto nas discussões, uma vez que os indicadores do SIS-MAPP demonstraram ser capazes de fornecer insumos altamente relevantes para a adaptação dos processos participativos. O segundo atributo, representatividade (fidelidade dos indicadores ao que se pretende medir), entende-se

que todos os indicadores estão alinhados aos respectivos critérios analíticos; o que varia entre eles é o grau de objetividade na avaliação, como já discutido, por exemplo, no caso dos indicadores de efetividade, que mensuram resultados intermediários e, a partir destes, inferem determinados impactos da participação pública. O terceiro atributo, confiabilidade, é atendido na medida em que os indicadores foram desenvolvidos para apreender aspectos concretos, mapeáveis e quantificáveis, com base em fontes de dados oficiais e públicas, o que assegura a qualidade de sua aplicação.

O quarto atributo, economicidade, é contemplado uma vez que a maior parte das fontes de dados corresponde a documentos que devem ou já são produzidos pela AP (planos de manejo, regimentos, atas etc.). A exceção é a pesquisa de opinião, porém sua realização é facilitada pelo uso de ferramentas gratuitas *online* (ex., Google Forms) e pelos canais de comunicação já estabelecidos entre os membros dos espaços participativos. O quinto atributo, simplicidade, foi considerado no desenvolvimento dos indicadores, ainda que, conforme discutido anteriormente, alguns apresentem maior complexidade. Contudo, a dificuldade de aplicação pode decorrer menos da formulação do indicador em si e mais da necessidade de analisar um volume elevado de dados, condicionado ao ritmo de produção de documentos, atas e outros registros gerados nos espaços de participação. Por fim, o sexto atributo, estabilidade (mínima interferência de fatores externos), configura-se como o mais desafiador, em razão da própria natureza da participação pública, que não se limita a fronteiras rígidas e pode se desdobrar em múltiplos espaços e momentos. Um acordo formalizado no conselho, por exemplo, pode ter sido previamente debatido fora dali. Ainda assim, optou-se por adotar os limites institucionais do espaço de participação como referência para a aplicação dos indicadores, buscando conferir maior precisão analítica ao objeto avaliado.

7.2.1.1 Quais são os avanços e limitações do SIS-MAPP frente às outras ferramentas analisadas na RBS?

Ao analisar o SIS-MAPP a partir da RBS, o primeiro aspecto a ser discutido refere-se aos escopos predominantes do sistema. Conforme apresentado no quadro sobre os escopos dos estudos analisados (veja seção sobre o SIS-MAPP), o método proposto alinha-se a três escopos identificados. O SIS-MAPP apresenta um foco avaliativo voltado ao desenho legal da participação pública, ainda que nem todos os seus critérios incluam indicadores de natureza normativa, articulado à análise da prática participativa. Essa combinação possibilita comparar o que a participação pública deve ser segundo o marco legal e como ela é efetivamente executada. Simultaneamente, o SIS-MAPP dialoga com o escopo relativo à avaliação de

processos específicos de planejamento e gestão e, por manter um grau de generalidade, permite sua aplicação em diferentes contextos decisórios, tais como a seleção e criação de áreas protegidas ou a elaboração de planos de manejo. Contudo, o sistema é mais apropriado para avaliar instâncias participativas formalmente constituídas e delimitadas, como conselhos e comitês, mostrando-se menos refinado para a análise de mecanismos pontuais e abertos, a exemplo de audiências públicas, que tendem a configurar espaços esporádicos, sem continuidade de debate e deliberações (Rowe e Frewer, 2000), e de formas difusas de participação, como a de visitantes em espaços mediados pela área protegida. Ainda assim, o SIS-MAPP oferece indicadores relevantes também nesses contextos, especialmente aqueles associados ao monitoramento do planejamento, à transparência e à influência.

O sistema também não se alinha ao escopo voltado ao mapeamento de atores sociais e suas redes relacionais, uma vez que não contempla satisfatoriamente meios e ferramentas para isso. A forma como esse mapeamento deve ser conduzido extrapola seu escopo e exige o uso de métodos específicos, como aqueles apresentados no *Stakeholder Participation Assessment Framework* (SPAF) de Quesada-Silva et al. (2019) ou as matrizes de poder e interesse (Aguilar et al., 2012; Rubio et al., 2017). Isso se dá, em primeiro lugar, pelo fato de o SIS-MAPP ser uma ferramenta de avaliação e monitoramento de espaços participativos já constituídos, e não um instrumento desenhado primordialmente para orientar sua estruturação inicial, ainda que seus critérios possam ser mobilizados para esse fim. A lógica central é que o avaliador utilize o sistema para examinar um cenário já posto, identificando quais aspectos já atendem a determinados parâmetros de qualidade e quais demandam aperfeiçoamento. Em segundo lugar, considerando seu propósito de uso, é importante que não haja a dependência de bases de dados extensas e análises excessivamente complexas, de modo a garantir aplicabilidade contínua. Com os indicadores que o compõem, é possível operacionalizar a avaliação a partir de fontes acessíveis e comum a grande parte das APs, como plano de manejo, arcabouço legal, atas e consultas aos integrantes do espaço participativo.

Essa mesma lógica fundamentou a decisão de não incorporar elementos como “reconhecimento do conselho gestor como representante democrático dos interesses territoriais” (Paes, 2018), que exigiria trabalho de campo específico por parte do avaliador, ou “aprendizagem social multidirecional” (Davies et al., 2018; Paes, 2018), cuja mensuração por indicadores operacionais seria, a nosso ver, arbitrária devido à complexidade de se avaliar aprendizagem. Quanto ao último escopo do quadro, “participação como determinante da efetividade socioambiental”, argumenta-se que o SIS-MAPP também está alinhado a essa perspectiva. Ao incorporar tanto dimensões processuais quanto dimensões de resultados, o

sistema possibilita uma análise coerente com a lógica proposta por Huang et al. (2024). Contudo, enquanto os autores aplicam essa lógica para avaliar a efetividade de áreas protegidas de forma ampla, no caso do SIS-MAPP mapeia-se a cadeia de causa e efeito que se inicia na estruturação do processo participativo, percorre seu funcionamento e culmina nas respostas geradas à AP a partir da maneira como o processo foi promovido. Contudo, conforme já mencionado, diferentemente do proposto por Huang et al. (2024), a ênfase do SIS-MAPP recai sobre resultados intermediários, e não sobre impactos ecológicos ou sociais de longo prazo, o que configura uma limitação do sistema. Assim, algumas inferências são aproximadas, por exemplo, avalia-se o efeito da participação no produto final do plano de manejo, mas não em sua efetiva implementação no território.

Outra questão a ser discutida refere-se ao posicionamento da participação como meio ou como fim no ciclo de gestão de uma área protegida. Conforme identificado na RBS, a maioria dos métodos de avaliação — tanto aqueles que integram a participação em estruturas mais amplas de mensuração da efetividade de áreas protegidas, quanto os voltados especificamente aos processos participativos — trata a participação predominantemente como um meio para alcançar determinados fins de gestão, e por isso, estão posicionados dentro a avaliação da gestão e governança. O SIS-MAPP adota essa mesma lógica, evidenciada tanto na linha de raciocínio desenvolvida no referencial teórico que embasou este trabalho quanto na própria configuração do sistema. O critério de influência, por exemplo, é formulado como critério processual: a escuta dos atores sociais não é compreendida como resultado em si, mas sim como isso implica na gestão da área protegida; da mesma forma a representatividade, o que faz com que a inclusão social não seja tratada como fim. O critério de efetividade também torna esse posicionamento mais explícito, ao buscar identificar ações concretas como respostas da configuração processual, sem incorporar, por exemplo, elementos como a adoção de abordagens *bottom-up* como resultado, tal qual abordado por outros autores (Etxano et al., 2015; Davies et al., 2018; Paes, 2018; Ecuador, 2015).

Embora o SIS-MAPP acompanhe, em linhas gerais, a lógica avaliativa predominante entre os métodos identificados na revisão, o sistema apresenta contribuições substantivas que o diferenciam das propostas existentes. Em primeiro lugar, destaca-se por incorporar critérios e indicadores voltados aos efeitos da participação, aspecto ainda minoritário entre os métodos avaliados (veja gráfico sobre a cobertura de cada critério nos estudos revisados - seção do SIS-MAPP), em sua maioria centrados em dimensões processuais. Além disso, o sistema lida com critérios mais difíceis de mensurar, devido ao seu grau elevado de subjetividade, como representatividade e sobretudo influência, e que aparecem

com menor frequência na literatura em comparação a elementos mais facilmente operacionalizáveis, como planejamento e transparência. Para além da seleção dos critérios, uma contribuição central do SIS-MAPP reside no nível de detalhamento conferido à formulação de indicadores e métricas, com o objetivo de reduzir a subjetividade e limitar a margem de interpretação do avaliador identificada nos métodos mapeados na RBS. Enquanto alguns métodos operam com formulações amplas, com os indicadores “os conflitos entre atores foram resolvidos de forma eficaz” (Ma et al., 2023), “governança democrática” (Sonet et al., 2021) ou “espaço de decisão significativo” (Rasheed e Abdulla, 2020), sem explicitar para o avaliador parâmetros para tal julgamento (ex. o que se deve considerar uma forma eficaz de resolução?), o SIS-MAPP desdobra esses tipos de enunciado em elementos mais verificáveis, como a formalização de acordo, a natureza dos temas pautados, e o grau de incorporação de propostas. A mesma lógica foi observada para o desenvolvimento das métricas.

Ainda que o SIS-MAPP tenha alcançado elevada sistematicidade para sua replicação, não foi possível eliminar completamente os níveis de subjetividade, especialmente no que se refere à dimensão da efetividade. Conforme argumentam Rowe e Frewer (2000), os métodos avaliativos interagem com o contexto em que são aplicados, conferindo diferentes sentidos a noções como “participação eficaz”. Assim, mesmo que a literatura já tenha amplamente estabelecido sobre o que se considera um processo participativo efetivo em áreas protegidas, a definição de métricas implica, inevitavelmente, a delimitação do que será tomado como “bom” ou “insuficiente”. Por exemplo, mesmo reconhecendo que a cooperação entre atores sociais e poder público constitui um dos principais efeitos desejáveis da participação, a adoção do cenário “há cooperação entre sociedade civil e poder público” como o nível mais elevado da métrica, pode gerar interpretações distorcidas, caso o avaliador considere que a ocorrência de um ou dois exemplos positivos seja suficiente para enquadrar o contexto no melhor nível, mesmo diante de diversas oportunidades não aproveitadas. Do mesmo modo, não é possível definir parâmetros quantitativos (exemplo, “3 ou 4 experiências de cooperação por semestre”), uma vez que diferentes áreas protegidas apresentam mais ou menos conflitos e situações que exijam cooperação. Diante disso, optou-se por manter certo grau de abstração em algumas métricas de efetividade, adotando termos como “recorrente” ou “escasso”, de forma a permitir alguma sensibilidade aos contextos específicos sem abrir mão de uma padronização mínima de análise.

A busca por operacionalidade, contudo, impôs limites à capacidade do SIS-MAPP de abarcar dimensões relevantes, porém mais complexas, tais como o sentido de pertencimento ao espaço decisório e ao que está sendo debatido ali, como proposto Sorrentino (2006) em suas

cincos dimensões da participação; ou o grau de qualificação dos atores sociais para promover debates aprofundados e formular propostas robustas frente aos desafios da área protegida. Como consequência, o SIS-MAPP não é capaz de responder de forma direta a afirmações como a de um representante do poder público no contexto do PNBC, segundo o qual as propostas oriundas dos atores sociais não seriam aceitas por serem de má qualidade. Essa limitação também impede a inserção de indicadores relacionados à distribuição das manifestações entre os diferentes segmentos, bem como à identificação dos discursos mais defendidos, como a análise feita aqui. Tais indicadores poderiam ampliar as ferramentas de análise voltadas à interpretação das assimetrias de poder e do predomínio de determinadas narrativas em detrimento de outras. No entanto, considerando o tempo de trabalho que foi necessário para realizar essa análise, entendeu-se que a exigência de que o avaliador leia e categorize atas ou relatórios para viabilizar a implementação do indicador reduziria a aplicabilidade do sistema, tornando esse tipo de indicador praticamente inaplicável em contextos distintos daquele de um trabalho científico.

O SIS-MAPP também se distingue por contemplar um conjunto abrangente de critérios de análise e por sua organização interna, que dispõe seus elementos em uma estrutura hierárquica clara, na qual os critérios representam dimensões mais amplas e os indicadores constituem seus desdobramentos específicos. Esse arranjo contrasta com a maior parte dos métodos examinados na RBS. Kovacs et al. (2017), por exemplo, apresenta 17 critérios, tratando em um mesmo nível analítico dimensões como transparência e representatividade e elementos operacionais, como a combinação de ferramentas participativas ou a presença de facilitador independente. Ademais, o método não apresenta indicadores específicos para transparência e representatividade, enquanto o SIS-MAPP prevê, para cada um desses critérios, um conjunto de pelo menos seis. Entre os instrumentos mais robustos em termos de riqueza de elementos identificados na RBS estão, o *Guía Metodológica para la Evaluación de Consejos Asesores de Áreas Naturales Protegidas con Perspectiva de Gobierno Abierto, Equidad, Género y Acuerdo de Escazú (GAGE)* (Carrillo et al., 2023) e o *Instrumento para el Monitoreo y Evaluación de la Gestión Participativa* (PROFONANPE, 2007).

Entretanto, comparando os critérios propostos por Carrillo et al. (2023) — inclusão, equidade de gênero, autonomia, transparência, prestação de contas, corresponsabilidade, incidência, capacidade gerencial, sustentabilidade financeira e capacidade técnica — verifica-se que o método não oferece instrumentos delineados para avaliar influência e efetividade dos processos participativos. Em contraste, os critérios do SIS-MAPP abarcam, em grande medida, as dimensões contempladas pelo GAGE: inclusão e equidade de gênero são incorporadas aos

critérios de representatividade e planejamento; autonomia (no sentido da capacidade de decisão sobre o próprio colegiado) e corresponsabilidade são operacionalizadas em influência; prestação de contas em transparência; e capacidade gerencial em planejamento. O critério de incidência foi parcialmente contemplado porque se entendeu, por exemplo, que o indicador “Las personas que integran el CA se sienten parte de los acuerdos, propuestas y acciones” pode ser apreendido pelos indicadores de efetividade, que permitem mapear resultados relacionados aos objetivos da AP e, conseqüentemente, aos atores sociais envolvidos. Da mesma forma, o critério de sustentabilidade financeira propõe indicadores que não parecem refletir uma realidade generalizada em APs, como os aportes financeiros por parte de atores sociais no conselho para garantir seu funcionamento. Em relação ao método do PROFONANPE (2007), diferentemente de Carrillo et al. (2023), este é estruturado em eixos de análise e contempla a avaliação de resultados; contudo, não aborda aspectos de planejamento e influência, e trata a representatividade apenas de maneira parcial, por meio do indicador “los grupos locales participan en las acciones [da AP]”.

O SIS-MAPP também incorpora, em seus critérios, indicadores e métricas, um posicionamento explícito sobre o que seus autores entendem como participação de qualidade. Por exemplo, o critério “representatividade” foi construído para que o conjunto de indicadores assegure ampla cobertura de atores sociais nos espaços participativos, bem como o predomínio desses atores em relação aos representantes do poder público, com especial atenção à presença de entidades da sociedade civil vinculadas a grupos sociais vulnerabilizados. Esse posicionamento se contrapõe a abordagens que consideram desejável uma composição paritária entre Estado e sociedade civil, como a proposta por WWF-Brasil (2013). A adoção desse posicionamento apoia-se, em primeiro lugar, em Jacobi (1996), ao compreender a participação como meio de fortalecimento da sociedade civil, fortalecimento este, julgado pelo autor como central para o fortalecimento democrático. Nessa perspectiva, a democratização da gestão de áreas protegidas requer a constituição de espaços participativos que favoreçam a ampla expressão de atores sociais, reduzindo a possibilidade de tutela estatal sobre essa expressão. Esse entendimento é reforçado pelo fato de que os órgãos colegiados representam uma instância dentro de uma estrutura institucional abrangente, operada por atores do poder público, o que torna desejável assegurar a superioridade numérica de representantes da sociedade civil em sua composição. Reforça-se, entretanto, que não se pretende desconsiderar a importância da representação estatal nos espaços participativos, como já evidenciado nas discussões anteriores.

Outra questão sobre isso é, conforme discutido no referencial teórico e observado no caso da APAMLN, especialmente em relação aos atores vinculados à maricultura de larga escala e ao turismo, determinados segmentos apresentam maior permeabilidade na estrutura estatal, o que reforça a necessidade de priorizar, nos espaços participativos, aqueles grupos que não detêm o mesmo acesso e para os quais esses colegiados constituem um dos poucos instrumentos de defesa de seus interesses. Nesse sentido, os estudos de caso, sobretudo o da APAMLN, evidenciaram uma correlação direta e sugere-se, causal, entre o critério de representatividade e os critérios de influência e efetividade no caso das comunidades tradicionais e da pesca artesanal, ponto já discutido. A análise dos discursos também evidenciou que a composição do espaço participativo é um fator central na defesa de narrativas. Isso indica que a configuração de representatividade defendida no SIS-MAPP diz respeito não apenas à presença de determinados segmentos, mas também à definição de um campo para que determinados atores exerçam maior influência no processo decisório e alcancem benefícios nos resultados. Além disso, a ampliação de assentos destinados a atores sociais possibilita maior inclusão de segmentos estratégicos, como organizações ambientalistas, cuja ausência na APAMLN esteve associada à limitação de vagas, enquanto no PNBC, sua presença se revelou central para o exercício do controle social na *junta rectora*. A literatura também aponta essas organizações como atores-chave para qualificar o debate público e formular propostas mais consistentes, inclusive em defesa de grupos vulnerabilizados, uma vez que sua atuação tende a combinar orientação técnica e enfoque pragmático, ao contrário de outros atores com atuação mais marcada por posicionamentos sentimentais (Nadeem e Fischer, 2011), que podem dificultar o avanço de soluções para os conflitos.

Essa mesma lógica foi adotada nos outros critérios, conferindo à todos eles certa flexibilidade para adequação ao contexto e propondo indicadores que se complementam para responder questões centrais da participação pública. No critério de planejamento, por exemplo, entende-se que a frequência de reuniões não pode ser interpretada como um parâmetro absoluto, pois está sujeita às especificidades e ao ritmo das demandas territoriais. A definição de um número fixo de reuniões pode ser problemática: tanto um excesso de reuniões, que pode ser preenchido por pautas pouco relevantes, quanto um número reduzido, que não permite tratar adequadamente os temas de interesse dos atores, pode comprometer o engajamento, conforme discutido na seção anterior. Alguns métodos estabelecem referências numéricas, como o PROFONANPE (2007), que propõe uma escala de 0 a 3, na qual 0 corresponde à ausência de reuniões em 12 meses; 1, à convocação sem realização; 2, à realização de uma reunião no período; e 3, à realização de duas reuniões em 12 meses. No entanto, baseando-se nos resultados

desta tese, nota-se que a realização de apenas duas reuniões anuais não configura, de modo algum, um cenário satisfatório diante dos conflitos e desafios contínuos dos contextos em questão. No PNBC, por exemplo, a realização de duas reuniões anuais coincide com resultados participativos escassos que, ainda que decorram de um conjunto de fatores, não podem ser dissociados da baixa frequência de reuniões. Nesse sentido, evidencia-se a capacidade do SIS-MAPP de apreender o cenário com maior precisão, uma vez que o critério de planejamento considera, de forma articulada: (i) se a periodicidade das reuniões está definida em norma, o que contribui para a clareza e garantia de seu funcionamento (Carr et al., 2012); (ii) se essa previsibilidade é cumprida na prática; e (iii) como os participantes percebem a adequação dessa dinâmica. Dessa forma, o sistema permite construir um julgamento sobre se o funcionamento está ou não em conformidade com o previsto e se é ou não suficiente frente às demandas da área protegida.

A implementação do SIS-MAPP mostrou-se versátil ao criar condições para que atores sociais questionem o poder público e, vice-versa, o que por si só já evidencia a utilidade do sistema. Isso porque, conforme indica nossa revisão teórica, a adaptação de políticas públicas, da gestão e da própria participação emerge do incômodo, da oposição e da contradição, seja pela divergência entre metas declaradas *versus* alcançadas, seja na oposição entre aqueles que desenham estes instrumentos e os sujeitos que os recebem. A APAMLN oferece um exemplo didático dessa dinâmica: a aplicação do indicador 3 evidenciou uma percepção generalizada de falta de representatividade de determinados segmentos; já o indicador 4 revelou que parte desses mesmos segmentos não apresentou uma presença altamente consistente, voltando a provocação trazida por um dos entrevistados: “se ampliar o conselho, vai haver participação de fato?”. Nesse sentido, evidencia-se, em primeiro lugar, que o SIS-MAPP respondeu de forma satisfatória à pergunta norteadora proposta para cada critério de análise, conforme demonstrado na seção anterior. Em segundo lugar, ao observar as questões avaliativas apresentadas na seção “Monitoramento e Avaliação (M&A) da Participação Pública” (ver figura sobre paralelo entre o ciclo de gestão de APs e o M&A da participação pública) e outras identificadas na literatura, conclui-se que os critérios do SIS-MAPP, quando combinados, também são capazes de respondê-las (Quadro 44).

Quadro 44 - Combinações entre critérios do SIS-MAPP para responder a questões avaliativas propostas na literatura científica.

Questões avaliativas	Critérios				
	Representativida de	Planejament o	Transparênci a	Influênci a	Efetividad e
Há um planejamento para a participação? Existe regulamentação que ampare o processo participativo?	X	X		X	
Há recursos disponíveis para garantir sua implementação?		X			
Os atores sociais relevantes foram identificados?	X				
Como a participação está sendo operacionalizada na prática?	X	X	X	X	
O processo ocorre de forma transparente?			X		
Os atores sociais estão efetivamente influenciando decisões?				X	
Os objetivos definidos para a participação estão sendo alcançados?		X		X	
A participação está contribuindo para o aumento da efetividade das áreas protegidas?					X
Quais foram os êxitos e dificuldades identificados ao longo do processo?	X	X	X	X	
A equipe facilitadora é treinada para participação? (Buono et al., 2012; Borrini-Feyerabend, 1997)		X			
A comunidade local que vive dentro ou próxima ao parque tem influência nas decisões do parque? (Buono et al., 2012)	X			X	X
A dinâmica do conselho influenciou a atuação da instituição? (WWF-Brasil, 2013; Carrillo et al., 2023)		X		X	X
O tempo e os custos despendidos com a participação dos atores refletem um apoio mais amplo? (Quesada-Silva et al., 2019)					X
O processo participativo resultou em tomada de decisão compartilhada? (Quesada-Silva et al., 2019)				X	
Os métodos adotados oferecem aos participantes oportunidades para influenciar as decisões? (Nadeem e Fischer, 2011)		X		X	
O público sentiu que teve impacto nas decisões? (Beierle, 1998)				X	
Que grau de compartilhamento de poder é implicado? (Barnes et al. apud Petts e Leach, 2000)			X	X	X
O envolvimento dos atores interessados melhorou ou piorou a cooperação entre as partes envolvidas? (Beierle, 1998)					X
A participação possibilitou avanços nas decisões sobre problemas ambientais? (Chess, 2000)					X

Fonte: elaborado pela autora.

Há ainda outra questão, contemplada na figura sobre paralelo entre o ciclo de gestão de APs e o M&A da participação pública, que merece destaque: “De que forma os elementos processuais influenciaram os resultados obtidos?”. O SIS-MAPP para ser efetivo em expressar o cenário fiel da participação, depende da articulação dos seus indicadores e critérios. Por exemplo, nossos resultados evidenciam que saber se um conselho é consultivo ou deliberativo não é suficiente para posicioná-lo na escada de participação de Arnstein (1969), como demonstra o fato de o CG da APAMLN e a JR do PNBC serem ambos órgãos consultivos e ocuparem patamares claramente distintos nessa tipologia. De modo semelhante, a mera existência de cadeiras destinadas a grupos sociais vulnerabilizados não basta para concluir que o espaço é inclusivo: é necessário verificar sua efetiva presença, se existem mecanismos de suporte à participação e observar se os resultados obtidos os favorecem.

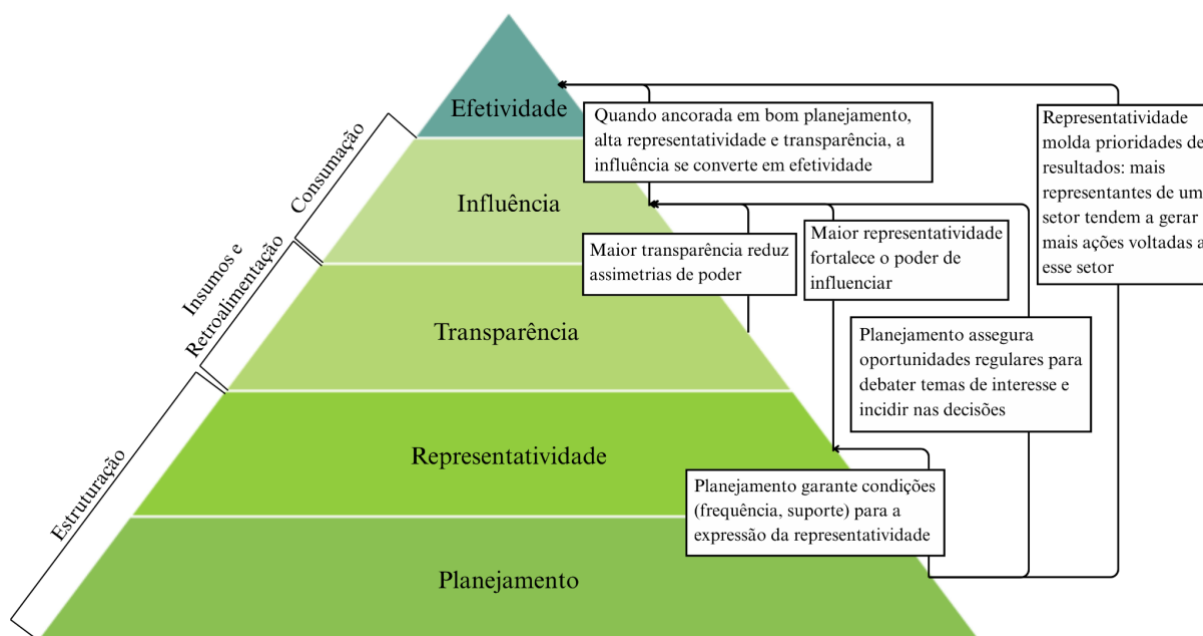
7.2.1.2 Como os critérios de análise do SIS-MAPP se organizam e se relacionam?

A aplicação do SIS-MAPP e a interpretação dos dados obtidos nos estudos de caso permitiram identificar uma organização hierárquica entre os critérios do sistema, na qual cada critério possui um posicionamento próprio e cumpre uma função específica, mas, ao mesmo tempo, influencia diretamente o funcionamento dos demais. Essa constatação constitui uma contribuição central tanto do sistema quanto deste trabalho, pois propõe uma estrutura concreta para compreender a participação pública, materializando o processo, explicitando a lógica de seu funcionamento e possibilitando adaptações precisas e direcionadas em determinados elementos, de modo que seus efeitos reverberem sobre outros. A Figura 29 representa graficamente essa estrutura. Na base da pirâmide, planejamento e representatividade estruturam o arranjo participativo: o planejamento garante condições mínimas de funcionamento, enquanto a representatividade define a composição do colegiado e, com isso, quais interesses têm maior probabilidade de serem trazidos, negociados e priorizados nos critérios de influência e efetividade.

No nível intermediário, a transparência atua como eixo de circulação de informação, prestação de contas e devolutiva, retroalimentando a confiança e a capacidade de contestação, reduzindo a concentração de poder por parte do poder público e oferecendo insumos para que os próprios atores monitorem e reorientem o processo. A partir dessa estrutura, a influência emerge como momento de consumação da participação, isto é, a convergência dos três critérios leva ao momento de tomada de decisão sobre a área protegida; quando esse momento está bem fundamentado pelos demais critérios, a influência tende a aumentar a efetividade. Por fim, a

efetividade ocupa o ápice da pirâmide ao expressar a qualidade integrada desse conjunto: resultados coerentes com a composição social do colegiado, construídos em processos planejados e transparentes, nos quais a influência exercida ultrapassa o plano formal e se materializa em mudanças concretas alinhadas aos objetivos da gestão e às demandas dos grupos envolvidos.

Figura 28 - Organização dos critérios do SIS-MAPP e suas correlações.

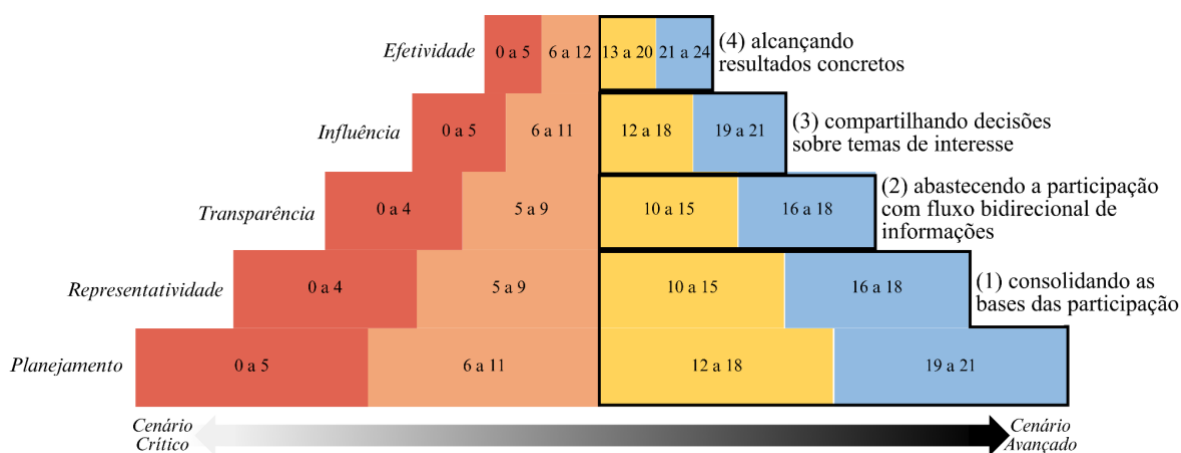


Fonte: elaborado pela autora.

A partir destes achados, propõe-se uma complementação para finalizar a interpretação do SIS-MAPP a partir da definição de marcos de desenvolvimento, pautados pelas relações entre os critérios de análise. Isso permite que o avaliador entenda com maior precisão o que as pontuações alcançadas querem dizer e aonde querem chegar. Propõe-se, portanto, quatro marcos de desenvolvimento da participação pública em áreas protegidas: (1) consolidando as bases da participação; (2) abastecendo a participação com fluxo bidirecional de informações; (3) compartilhando decisões sobre temas de interesse; e (4) alcançando resultados concretos. Assim, estabelecem-se estágios a serem alcançados, e as ações de adaptação podem ser orientadas para atingi-los. Esses marcos contribuem para flexibilizar a interpretação do SIS-MAPP, ao reconhecer que é pouco provável que um processo participativo alcance o cenário avançado em todos os seus indicadores ou que os órgãos gestores atendam integralmente a todos os requisitos estabelecidos. Tal limitação decorre de fatores já amplamente discutidos neste trabalho, como a escassez de recursos financeiros, de tempo e de equipe, além da restrição de disponibilidade dos próprios representantes que ocupam assentos nos conselhos. Nesse

contexto, os marcos assumem um papel orientador ao delimitar estágios fundamentais a serem alcançados, mesmo quando o desempenho ideal não pode ser atingido. Os marcos sinalizam os dois níveis mais altos de cada critério (Figura 30) e expressam a interdependência entre os critérios com base no explicado na Figura 29. A partir dessa análise, observa-se que, considerando a pontuação atribuída a cada estudo de caso, a APMLN atingiu todos os marcos estabelecidos, indicando que ajustes no processo participativo podem contribuir tanto para o aprimoramento do desempenho dentro do próprio cenário aprimorado (aumento de pontuação) quanto para a progressão em direção ao cenário avançado em todos os critérios. Em contraste, a avaliação do PNBC não ultrapassou nenhum dos marcos definidos, apresentando desempenho predominantemente crítico. Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de reestruturação do processo participativo.

Figura 29 - Marcos de desenvolvimento da participação pública a partir da pontuação do SIS-MAPP. Ver modelo completo na seção sobre o SIS-MAPP.



Fonte: elaborada pela autora.

8 CONCLUSÃO

Para a conclusão, retoma-se as hipóteses e os objetivos propostos. A primeira hipótese postulava que, apesar da importância dos fatores contextuais e da natureza subjetiva dos processos participativos, seria possível identificar critérios e indicadores comuns, concretos e relevantes para a avaliação da participação em áreas protegidas em diferentes realidades. Com esse propósito, desenhou-se o sistema de monitoramento e avaliação SIS-MAPP, a partir de uma revisão teórica e bibliográfica sistemática dos métodos existentes para análise da participação pública em unidades de conservação. Nesse exercício identificaram-se dimensões recorrentes nos distintos referenciais teóricos e metodológicos, o que indica a existência de um eixo analítico compartilhado capaz de articular interpretações de realidades participativas diversas. O SIS-MAPP foi estruturado a partir de cinco critérios interdependentes — representatividade, planejamento, influência, transparência e efetividade — que, em conjunto, possibilitam a análise tanto dos aspectos processuais quanto dos resultados da participação pública. Essa abordagem representa uma grande força do SIS-MAPP, pois o distingue de grande parte dos métodos revisados, os quais tendem a se concentrar exclusivamente em etapas procedimentais ou, de forma isolada, em determinados resultados. Soma-se a força do SIS-MAPP, o fato de que a operacionalização desses critérios por meio de indicadores e métricas objetivas responde, ainda, a lacunas metodológicas identificadas na literatura, ao tornar mensuráveis dimensões frequentemente tratadas de maneira abstrata, ampliando o potencial de padronização e replicabilidade do sistema por diferentes avaliadores.

O SIS-MAPP propõe ainda uma estrutura hierárquica que explicita a organização interna e as relações de interdependência entre os critérios. Nessa lógica, a representatividade e o planejamento constituem a base estrutural do arranjo participativo; a transparência e a influência operam como elementos de conexão e dinamização do processo; e a efetividade expressa o nível mais elevado, no qual se integram os resultados alcançados pela participação pública. Essa organização permitiu a definição de quatro marcos de desenvolvimento da participação: consolidação das bases, abastecimento com fluxo bidirecional, compartilhamento de decisões e alcance de resultados concretos, oferecendo uma leitura evolutiva da qualidade participativa. A aplicação do SIS-MAPP aos dois estudos de caso analisados, a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), no Brasil, e o Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC), na Espanha, produziu resultados amplos e substantivos para a compreensão da realidade participativa em cada contexto. Esses resultados corroboram a hipótese inicial ao demonstrar que, mesmo em contextos institucionais e territoriais distintos, é

possível aplicar um conjunto comum de critérios e indicadores para avaliar a participação pública, preservando a capacidade analítica do sistema.

Em termos de oportunidade, o SIS-MAPP dialoga diretamente com agendas contemporâneas de gestão democrática, transparência e fortalecimento do controle social, inserindo-se em um contexto marcado pela consolidação de acordos internacionais, como o recentemente firmado Acordo de Escazú, e pelo fortalecimento de marcos normativos, políticas públicas e diretrizes institucionais, conforme apresentado na introdução deste trabalho. Contudo, persiste ainda uma lacuna significativa entre sua previsão legal e sua efetiva operacionalização nos processos participativos das áreas protegidas. Nesse sentido, uma oportunidade central para o SIS-MAPP reside na demanda concreta por instrumentos capazes de monitorar e avaliar a qualidade da participação pública, criando um ambiente favorável à adoção de ferramentas que aportem novos insumos à gestão. Soma-se a isso o potencial de institucionalização do sistema por órgãos gestores, podendo ser incorporado como instrumento de apoio à gestão adaptativa e à prestação de contas em áreas protegidas, e complementar mecanismos e processos de monitoramento e avaliação já existentes. Por fim, sua aplicabilidade em diferentes contextos territoriais e institucionais, validada em realidades nacionais distintas, como Brasil e Espanha, evidencia a flexibilidade do sistema e amplia suas possibilidades de uso por diversos atores sociais para fins de controle social acerca da garantia do direito à participação e à manifestação em assuntos ambientais.

No que se refere às fraquezas do SIS-MAPP e as ameaças que podem comprometer sua ampla implementação, destaca-se, em primeiro lugar, a predominância de indicadores voltados à apreensão de resultados intermediários dos processos participativos, o que restringe a capacidade do sistema de mensurar impactos estruturais e de longo prazo decorrentes da participação pública na gestão das áreas protegidas. Soma-se a isso a presença de determinados indicadores cuja operacionalização demanda maior volume e detalhamento de informações, podendo elevar a complexidade da aplicação do sistema em contextos institucionais com menor disponibilidade de dados ou capacidade técnica ou para grupos com menos intimidade com processos analíticos. Diante dessas fragilidades, recomenda-se que o SIS-MAPP seja aplicado em um número maior de estudos de caso, com vistas ao seu contínuo refinamento metodológico, bem como ao fortalecimento, à validação e à consolidação da ferramenta, especialmente considerando que o presente trabalho é o primeiro esforço em direção à sua concepção e implementação. Em relação a ameaça a sua implementação, prevê-se a resistência institucional e política, manifestada pela indisposição de órgãos gestores e outras instâncias decisórias em adotar um instrumento que explicita fragilidades do processo participativo, especialmente

quando o monitoramento revela baixos níveis de influência, transparência ou efetividade. Do ponto de vista operacional, há uma barreira ligada à própria disponibilidade dos agentes públicos e atores sociais de aplicarem o sistema, uma vez que a aplicação consistente demanda, sobretudo, tempo de trabalho. Uma última ameaça mapeada é possível indisponibilidade, fragmentação ou baixa qualidade dos dados necessários à operacionalização dos indicadores. Com vistas a mitigar algumas dessas complexidades associadas à sua aplicação, propõe-se, como etapa posterior, a elaboração de um guia de aplicação dos SIS-MAPP, nos padrões observados na RBS, para orientar de maneira simples e explicativa a sua utilização. Propõe-se também a automatização do sistema nos moldes da Management Effectiveness Tracking Tool (METT), da IUCN. Essa automatização será realizada com uso do Microsoft Excel, de forma que cada aba corresponda a um critério de análise e, uma vez inseridas as informações relativas ao cenário de participação avaliado, o sistema executará automaticamente os cálculos finais, permitindo a identificação imediata do nível correspondente da participação pública.

A segunda hipótese desta pesquisa sustentava que a participação pública na Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), no Brasil, apresentaria maior qualidade e efetividade quando comparada à observada no Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC), na Espanha, em função, principalmente, de dois fatores inter-relacionados: a disposição do poder público em promover e sustentar processos participativos e o grau de ativismo e engajamento dos atores sociais envolvidos. A aplicação do SIS-MAPP aos dois estudos de caso permitiu testar empiricamente essa hipótese. No caso do PNBC, embora tenham sido identificadas diferentes fragilidades que contribuem para a baixa qualidade e a limitada capacidade de produção de resultados da participação, destacou-se como elemento central o elevado nível de controle institucional exercido pela Junta de Andalucía sobre a *junta rectora*. Tal controle manifesta-se na forma como o espaço participativo é estruturado e concebido, na seleção e delimitação das pautas que são levadas à discussão e, sobretudo, no reduzido grau de influência atribuído aos atores externos ao poder público nos processos decisórios, o que restringe o potencial transformador da participação.

Na APAMLN, por sua vez, a análise revelou um quadro distinto. Embora também tenha sido identificada resistência institucional ao compartilhamento de poder por parte do órgão gestor, a Fundação Florestal, observou-se um relativo distanciamento entre as práticas adotadas pela equipe gestora local e os níveis superiores de governança. Esse arranjo abre margem para uma atuação mais proativa da equipe diretamente envolvida com o conselho gestor, a qual desempenha papel relevante na mediação de conflitos, na valorização das contribuições dos participantes e na incorporação, ainda que parcial, das decisões construídas no espaço

participativo. Adicionalmente, o caso da APAMLN evidenciou a centralidade do ativismo dos atores sociais como fator indutor da qualidade da participação. A pressão exercida por esses atores por maior espaço e influência contribuiu para tensionar as estruturas institucionais existentes e para consolidar o conselho gestor como um campus estratégico de disputa, negociação e defesa de interesses territoriais. Esse engajamento social mostrou-se diretamente associado, por um lado, à maior abertura do poder público para pautar questões substantivas e de interesse concreto do território e, por outro, à percepção compartilhada de que o espaço participativo constitui um instrumento relevante para a incidência política e a construção de resultados no âmbito da gestão da APAMLN.

No que se refere aos critérios voltados à avaliação dos aspectos processuais da participação pública no PNBC, a maioria foi classificada no nível crítico, correspondente ao patamar mais baixo de qualidade segundo a tipologia estabelecida pelo SIS-MAPP. No critério de representatividade, a avaliação evidenciou, sobretudo, a sobre-representação do poder público, a sub-representação de grupos sociais estratégicos — como marisqueiros e trabalhadores das salinas artesanais — e a baixa frequência de participação da maior parte dos atores sociais formalmente representados nas reuniões da *junta rectora*. Quanto ao critério de planejamento, identificaram-se períodos de não conformidade no funcionamento da *junta rectora*, com a realização de um número de reuniões inferior ao legalmente previsto. No critério de transparência, destacou-se a ausência de devolutivas sistemáticas às contribuições apresentadas pelos membros, situação que se associa à centralização do poder decisório no poder público em detrimento dos demais integrantes da JR. Esse cenário se reflete diretamente no critério de influência, no qual se observou um perfil predominantemente consultivo ou informativo da participação, com limitada capacidade de interferência dos atores sociais nas decisões finais. As propostas apresentadas pelos atores sociais foram, em sua maioria, rejeitadas, enquanto aquelas oriundas do poder público tendem a ser aprovadas. Ademais, verificou-se a não conformidade com dispositivos legais que preveem a manifestação da *junta rectora* em decisões relevantes, como, por exemplo, a definição da chefia do PNBC, em algumas ocasiões realizada sem consulta ao colegiado.

Quanto à análise desses mesmos critérios na APAMLN, observou-se um cenário substancialmente mais aprimorado, de acordo também com a classificação proposta pelo SIS-MAPP. No critério de representatividade, verificou-se uma composição ampla do conselho gestor, acompanhada por elevada consistência participativa entre os diferentes segmentos representados. O critério de planejamento também apresentou avaliação positiva, uma vez que o funcionamento do conselho se mostrou em conformidade com o marco legal vigente,

incluindo, quando houve demanda territorial, a realização de um número de reuniões superior ao mínimo legalmente previsto. No que se refere à transparência, identificou-se um padrão sistemático de devolutivas às propostas apresentadas, com destaque para o processo de elaboração do plano de manejo. Ainda assim, emergiram percepções de insatisfação quando esse critério é analisado em relação às instâncias superiores da Fundação Florestal e do Governo do Estado de São Paulo, indicando limites à transparência para além do espaço colegiado. Observou-se, adicionalmente, a regularidade na prestação de contas por parte do órgão gestor da APAMLN. No critério de influência, constatou-se um grau elevado de compartilhamento de poder, alcançando níveis característicos de parceria, com decisões efetivamente construídas no âmbito do conselho gestor, e não de forma centralizada. Contudo, verificou-se que esse arranjo pode gerar resistências da Fundação Florestal e do governo estadual, quando essas decisões precisam ser validadas por instâncias superiores, como evidenciado no processo de aprovação do plano de manejo.

A terceira hipótese desta pesquisa postulava que a participação pública tende a produzir efeitos mais expressivos no ordenamento territorial e na compatibilização de usos do que na proteção direta dos recursos marinhos e costeiros, considerando que os atores envolvidos nos processos participativos atuam, em grande medida, na defesa de interesses próprios e setoriais. Os resultados obtidos permitem confirmar essa hipótese de forma parcial, uma vez que evidências consistentes desse padrão foram identificadas apenas no caso da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte (APAMLN), não tendo sido observados efeitos decorrentes da participação pública no Parque Natural da Bahía de Cádiz (PNBC).

Em relação a APAMLN, a participação pública via conselho gestor contribuiu de maneira significativa para o aperfeiçoamento normativo e ao ordenamento de atividades econômicas, alinhando-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável previsto no decreto de criação da APAMLN. Nesse contexto, a conservação dos recursos naturais emerge sobretudo como um efeito indireto das deliberações participativas, resultante da regulação de usos e da mediação de conflitos territoriais, mais do que de ações explicitamente orientadas à proteção ambiental. Entre os avanços concretos, destacou-se a priorização de atividades de pequena escala e tradicionais no zoneamento, em detrimento de usos de larga escala, a cooperação entre poder público e atores sociais para ordenar usos específicos e a pressão exercida pelo conselho gestor para a responsabilização de impactos socioambientais associados a grandes empreendimentos. A participação também produziu efeitos relevantes ao instrumentalizar a APAMLN para assegurar ganhos concretos às comunidades tradicionais do Litoral Norte, como a definição coletiva de atos normativos voltados à atividade pesqueira, contribuindo para a

mitigação de processos de criminalização, e a incorporação da garantia de consulta livre, prévia e informada no plano de manejo. Ao mesmo tempo, nossos resultados indicaram que houve uma priorização da agenda da pesca no conselho gestor em detrimento de outras agendas, como o turismo e conservação, que configuram também entre os objetivos de ordenamento da área protegida. Os resultados obtidos aqui, quando confrontados com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) de São Paulo, demonstram que o conselho gestor contribuiu para a maior parte dos objetivos do plano para a gestão do Litoral Norte.

No caso do PNBC, a participação pública apresentou baixa efetividade, caracterizada pela quase inexistência de resultados atribuíveis ao funcionamento da *junta rectora*. Ainda assim, identificou-se a percepção de que a participação na *junta rectora* exerce um grau de pressão social sobre a administração pública e contribui para, ao menos, “manter o Parque vivo”. Este controle social foi identificado sendo exercido de forma mais consistente por representantes de organizações ambientalistas. Os resultados indicaram também que o fato da *junta rectora* ser um ambiente institucional pouco funcional, fortemente centralizado pelo poder público, que controla as pautas debatidas, disponibiliza informações de forma parcial e conduz o processo sobretudo à legitimação de decisões previamente definidas, compromete a construção de confiança entre os atores e inibe a colaboração para lidar com conflitos relacionados ao parque. Esse cenário resultou na perda de oportunidades relevantes para a gestão costeira, uma vez que a resistência do poder público inviabilizou a incorporação de propostas com potencial estratégico, como a integração da gestão do PNBC com a Zona de Especial Conservação (ZEC) Fondos Marinos da Bahía De Cádiz e a adoção de instrumentos de controle urbanístico, por meio dos Planos Gerais de Ordenamento Urbanístico (PGOU), que poderiam ampliar a proteção do parque e fortalecer sua governança territorial.

À luz desses achados, este trabalho representa um avanço relevante para a compreensão da participação pública em áreas protegidas e, por conseguinte, para o fortalecimento do direito à participação e da efetividade dessas áreas enquanto políticas de conservação. Ao longo do estudo, buscou-se analisar a participação de forma crítica, evitando tanto sua romantização quanto a redução de sua credibilidade à mera obtenção de resultados imediatos ou metas pontuais. Nesse sentido, entende-se que o objetivo central da pesquisa foi alcançado ao ampliar caminhos analíticos, oferecer insumos empíricos e propor reflexões e indicações passíveis de apropriação para a adaptação e o aprimoramento de processos participativos aqui analisados.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, C. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. **Revista de Antropologia**, v. 43, n. 1, p. 145-182, 2000.
- AGUILAR, M.; GARCÍA, A.; LÓPEZ-ÁLVAREZ, J. V.; GARCÍA-HIDALGO, J. F. Structure and methodology of a public information program (PIP) and the declaration of protected natural areas: the case of the Alto Tajo Natural Park, Spain. **Forest Policy and Economics**, v. 14, p. 000-000, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2010.12.002>.
- ANDALORO, F.; TUNESI, L. The implementation of an Italian network of marine protected areas: rights-based strategies for coastal fisheries management. In: SHOTTON, R. (ed.). **Use of Property Rights in Fisheries Management: Proceedings of the FishRights99 Conference**. Fremantle, Western Australia, 11-19 Nov. 1999. Rome: FAO, 2000. p. 206-208. Disponível em: <https://www.fao.org/4/x8985e/x8985e00.htm>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- ANDALUCÍA. **Decreto 130/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz, así como otros instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos y se modifican los Decretos 90/2006 y 1/2017**. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), nº 146, Sevilla, 29 jul. 2024.
- ÂNGELO, S. Picinguaba: Três décadas numa vila de pescadores do Litoral Norte do estado de São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 69, p. 61 – 74, 1992.
- APOSTOLOPOULOU, E.; PANTIS, J. D. Conceptual gaps in the national strategy for the implementation of the European Natura 2000 conservation policy in Greece. **Biological Conservation**, v. 142, n. 1, p. 221-237, jan. 2009. DOI: 10.1016/j.biocon.2008.10.021.
- ARANDA, Y.; OTERO, M. **Estudio de las figuras de protección de áreas marinas protegidas de Andalucía con fanerógamas marinas y propuestas de mejora para su gestión: Anexo VI. Parque Natural y ZEC Bahía de Cádiz**. Málaga, España: UICN, 2014. 19 p. Disponível em: https://iucn.org/sites/default/files/import/downloads/anexo_vi_bahia_cadiz.pdf.
- ARAÚJO, L. G.; DE CASTRO, F.; DE FREITAS, R. R.; DE MATTOS VIEIRA, M. A. R.; SEIXAS, C. S. Struggles for inclusive development in small-scale fisheries in Paraty, Southeastern Coast of Brazil. **Ocean & Coastal Management**, v. 150, p. 24-34, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.02.014>.
- AREIZAGA, J.; SANO, M.; MEDINA, R.; JUANES, J. A methodological approach to evaluate progress and public participation in ICZM: the case of the Cantabria Region, Spain. **Ocean & Coastal Management**, v. 59, p. 63-76, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2011.12.007>.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- ARRUDA, T. O. Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local. **Biodiversidade Brasileira**, v. 14, n. 2, p. 18-36, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i2.2424>.
- ASMUS, M. L.; KITZMANN, D.; LAYDNER, C.; TAGLIANI, C. R. A. Gestão costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 4, n. 5, p. 52-57, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Milton-Asmus/publication/285703003_Coastal_management_in_Brazil_instruments_fragilities_and_potentialities/links/569f8a3908ace4d26ad26620/Coastal-management-in-Brazil-instruments-fragilities-and-potentialities.pdf. Acesso em: 9 dez. 2025.
- BACKSTRAND, K. Democratizing global environmental governance? Stakeholder democracy after the world summit on sustainable development. **European Journal of International Relations**, v. 12, n. 4, p. 467-498, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354066106069321>.

BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2021. 44 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BAKER, S.; CONSTANT, N.; NICOL, P. Oceans justice: Trade-offs between Sustainable Development Goals in the Seychelles. **Marine Policy**, v. 147, Jan. 2023, p. 105357. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105357>.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. Coastal management and public policy in Spain. **Ocean & Coastal Management**, v. 53, n. 5–6, p. 209–217, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2010.04.006>.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. La gestión de los espacios y recursos costeros en España: política e instituciones de una legislatura (2004–2008). **Estudios Geográficos**, v. 71, n. 268, p. 39–65, jan./jun. 2010. DOI: 10.3989/estgeogr.0450.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. **Política, gestión y litoral: una nueva visión de la gestión integrada de áreas costero-marinas**. Madrid: Tébar, 2014. 685 p.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.; RUIZ, J. A. C. Participación ciudadana en la gobernanza de los espacios naturales protegidos de Andalucía: el caso del Parque Natural Bahía de Cádiz. **Geographicalia**, n. 67, p. 1–27, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.26754/ojs_geoph/geoph.2015671213.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.; DE ANDRÉS, M. The management of the socioecological systems of the Bay of Cádiz: new public policies with old instruments? **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, v. 85, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21138/bage.2866>.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.; GARCÍA SANABRIA, J.; DE ANDRÉS GARCÍA, M. ICZM strategy for the socioecological system of the Mar Menor (Spain): methodological aspects and public participation. In: **Socioecological Studies in Natural Protected Areas: Linking Community Dev. Conserv.** Mexico, p. 243–272, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-47264-1_13. Acesso em: 18 nov. 2025.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.; CHICA RUIZ, J. A.; PÉREZ CAYEIRO, M. L. **Propuesta de estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras**. Cádiz: Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2008. Disponível em: https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal/documents/20151/1296926/ea_gestion_integrada_zonas_costeras.pdf/22d49036-3318-7c08-98f8-7a5b21f6d1d1. Acesso em: 9 dez. 2025.

BAWOLE, J. N. Public hearing or ‘hearing public’? An evaluation of the participation of local stakeholders in environmental impact assessment of Ghana’s Jubilee Oil Fields. **Environmental Management**, v. 52, p. 385–397, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00267-013-0086-9>.

BEGUM, F.; LOBRY DE BRUYN, L.; KRISTIENSEN, P.; ISLAM, M. A. Institutionalising co-management activities for conservation of forest resources: evidence from the Sundarban mangrove forest management of Bangladesh. **Journal of Environmental Management**, v. 298, p. 113504, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.113504>.

BEIERLE, T. C. Public participation in environmental decisions: an evaluation framework using social goals. **AgEcon Search**, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.10497>.

BIALOWOLSKI, P.; RAKOTOBÉ, D.; MARELLI, A.; ROGERI, P.; PAOLINI, C. Use of the IMET tool in the evaluation of protected area management effectiveness in Central Africa. **Journal of Environmental Management**, v. 326, Pt. A, p. 116680, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.116680>.

BOCKSTAEL, E.; BAHIA, N. C.; SEIXAS, C. S.; BERKES, F. Participation in protected area management planning in coastal Brazil. **Environmental Science & Policy**, v. 60, p. 1–10, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.02.014>.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista eletrônica dos pós-graduandos em sociologia política da UFSC**, v. 2, 2005.

BOUDOURESQUE, C. F.; CADIOU, G.; LE DIRÉAC'H, L. Marine protected areas: a tool for coastal areas management. In: LEVNER, E.; LINKOV, I.; PROTH, J. M. (Ed.). **Strategic management of marine ecosystems**. Dordrecht: Springer, 2005. v. 50.

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; PATHAK BROOME, N.; PHILLIPS, A.; SANDWITH, T. **Governança de Áreas Protegidas**: da compreensão à ação. Série Diretrizes para Melhores Práticas para Áreas Protegidas, n. 20. Gland, Suíça: UICN, 2017. xvi + 124 p. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Pt.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BORRINI-FEYERABEND, G. **Manejo participativo de áreas protegidas**: adaptando el método al contexto. Quito, Equador: UICN-SUR, 1997. ISBN: 9978-04-301-2. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1996-032-Es.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BORRINI-FEYERABEND, G.; JAEGER, T. **Territories of life: exploring biocultural diversity, governance and resilience in ICCAs**. 1. ed. Tehran: ICCA Consortium; Cenesta; GEF SGP; UNDP; IUCN; TILCEPA, 2017.

BRAHIMI, T.; SARIRETE, A. **A bibliometric analysis of GCC healthcare digital transformation**. In: **Digital Transformation in Healthcare in Post-Covid-19 Times: Next Generation Technology Driven Personalized Medicine and Smart Healthcare**. 2023, p. 217–239. DOI: 10.1016/B978-0-323-98353-2.00003-4.

BRAND, D. G. Criteria and indicators for the conservation and sustainable management of forests: progress to date and future directions. **Biomass & Bioenergy**, v. 13, n. 4–5, p. 247–253, 1997. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0961-9534\(97\)10012-5](https://doi.org/10.1016/S0961-9534(97)10012-5).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/S7D00001.pdf. Acesso em: 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BRITO, D. M. C. Conflitos em unidades de conservação. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 1, n. 1, 2008.

BROOKS, J. J.; DVORAK, R. G.; SPINDLER, M.; MILLER, S. In My Opinion: Relationship-scale conservation. **Wildlife Society Bulletin**, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 679–680, 2014. DOI: 10.1002/wsb.501.

BUANES, A.; JENTOFT, S.; MAURSTAD, A.; SØRENG, S. U.; KARLSEN, G. R. Stakeholder participation in Norwegian coastal zone planning. **Ocean & Coastal Management**, v. 48, n. 9–10, p. 658–669, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2005.05.005>.

BUONO, F.; PEDIADITI, K.; CARSJENS, G. J. Local community participation in Italian National Parks management: theory versus practice. *Journal of Environmental Policy & Planning*, [s.l.], v. 14, n. 2, p. 189–208, 2012. DOI: 10.1080/1523908X.2012.683937.

BYNNER, C.; ESCOBAR, O.; WEAKLEY, S. Facilitators as culture change workers: advancing public participation and deliberation in local governance. **Local Government Studies**, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2023.2190586>.

BYRNE, D. A worked example of Braun and Clarke's approach to reflexive thematic analysis. **Quality & Quantity**, v. 56, p. 1391–1412, 2022. DOI: 10.1007/s11135-021-01195-0.

CADDY, J. **Evaluating public participation in policy making**. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/35061135.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CALVENTE, M. C. M. H. Ilhabela: turismo e território. **Revista Geografia** (Londrina), v.8, n.1, p. 29-36, 1999.

CALVET-MIR, L.; MAESTRE-ANDRÉS, S.; MOLINA, J. L.; VAN DEN BERGH, J. C. J. M. Participation in protected areas: a social network case study in Catalonia, Spain. **Ecology and Society**, v. 20, n. 4, art. 45, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07989-200445>.

CÂNDIDO, A. **Parceiros do Rio Bonito**: estudos sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. São Paulo: Ed. Livraria Duas Cidades, 1987.

CARR, G.; BLOSCHL, G.; LOUCKS, D. P. Evaluating participation in water resource management: a review. **Water Resources Research**, v. 48, n. 11, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1029/2011WR011662>.

CARRILLO, S. et al. **Guía metodológica para la evaluación de consejos asesores de áreas naturales protegidas con perspectiva de gobierno abierto, equidad, género y Acuerdo de Escazú (GAGE)**. [S.l.] : NOSSAMEXICO, 2023. Disponível em: https://nossamexico.com/wp-content/uploads/2024/04/Guia_Metodologica_Matriz_GAGE_2023.pdf

CEE. COLLABORATION FOR ENVIRONMENTAL EVIDENCE. **Guidelines for systematic review and evidence syntheses in environmental management**. Version 4.2. Environmental Evidence, 2013. Disponível em: <http://www.environmentalevidence.org/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CHARNLEY, S.; ENGELBERT, B. Evaluating public participation in environmental decision-making: EPA's superfund community involvement program. **Journal of Environmental Management**, v. 77, n. 3, p. 165–182, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2005.04.002>.

CHESS, C. Evaluating environmental public participation: methodological questions. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 43, n. 6, p. 769–784, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09640560020001674>.

CHOGUILL, M. B. G. A ladder of community participation for underdeveloped countries. **Habitat International**, v. 20, n. 3, p. 431–444, 1996. DOI: 10.1016/0197-3975(96)00020-3.

CICIN-SAIN, B.; BELFIORE, S. Linking marine protected areas to integrated coastal and ocean management: a review of theory and practice. **Ocean & Coastal Management**, v. 48, p. 847–868, 2005. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2006.01.001.

CIOFFI, G. O uso público sustentável em áreas protegidas: uma análise do turismo de base comunitária do território tradicional caçara de Picinguaba. 2021. **Dissertação de Mestrado**. Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. DOI: 10.11606/D.100.2021.tde-27042021-141430. Acesso em: 29 nov. 2025.

CIOFFI, G.; RAIMUNDO, S. Áreas naturais protegidas: uma reflexão sobre a patrimonialização da natureza pela sociedade ocidental. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 20, n. 2, 2020. DOI: 10.18472/cvt.20n2.2020.1851.

CIOFFI, G.; SANABRIA, J. G.; SANSOLO, D. G.; PEGORELLI, C.; DE ANDRÉS, M. Assessing stakeholder participation in coastal zone management: methodological proposal and its application in a case study from Cádiz Bay, Andalusia (Spain). **Ocean & Coastal Management**, v. 255, 107214, 2024. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2024.107214.

CIOFFI, G.; GRUBER SANSOLO, D. Artisanal fishing in marine governance context: analysis of Latin America, Brazil and Costa Verde initiatives. **Revista Costas**, v. esp. 3, p. 21–38, 2022. DOI: 10.25267/Costas.2023.v.3.i2.02.

CLARK, W. C.; HARLEY, A. G. Sustainability science: toward a synthesis. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 45, p. 331–386, 2020. DOI: 10.1146/annurev-environ-012420-043621.

COOK, C. N.; POSSINGHAM, H. P.; FULLER, R. A. Contribution of Systematic Reviews to Management Decisions: Systematic Reviews. **Conservation Biology**, v. 27, n. 5, p. 902–915, 2013.

CONAP. **Revisión y Actualización del Sistema de Monitoreo del Manejo en Áreas Protegidas del SIGAP**. Documento Técnico No. 82(01-2010). 72 p. [s.l.]: CONAP, 2010. Disponível em: <https://conap.gob.gt/wp-content/uploads/2019/08/6.-Sistema-de-Monitoreo-del-Manejo-de-las-Areas-Protegidas.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

CONNELL, D. Participatory development: an approach sensitive to class and gender. **Development in Practice**, v. 7, n. 3, p. 248–259, 1997. DOI: 10.1080/09614529754486.

CONNICK, S.; INNES, J. E. Outcomes of collaborative water policymaking: Applying complexity thinking to evaluation. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 46, n. 2, p. 177–197, 2003.

COP - CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets**. Nagoya, Japão. 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 9 dez. 2025.

CORNWALL, A. Unpacking ‘Participation’: Models, meanings and practices. **Community Development Journal**, v. 43, n. 3, p. 269-283, 2008. DOI: 10.1093/cdj/bsn010.

COSBY, A. G.; LEBAKULA, V.; SMITH, C. N.; WANIK, D. W.; BERGENE, K.; ROSE, A. N.; ... BLOOM, D. E. Accelerating growth of human coastal populations at the global and continent levels: 2000–2018. **Scientific Reports**, v. 14, art. no. 22489, 2024. DOI: 10.1038/s41598-024-73287-x.

COSTA, W. F. Território como recurso e como abrigo: urbanização turística, conflitos e resistência territorial no litoral do Nordeste brasileiro. 2025. 296 f. **Tese de Doutorado** — Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

CUSTÓDIO, M. B.; FREITAS, R. M. S. **Monitoramento em foco: a importância do monitoramento das políticas públicas e de conhecer o fenômeno a ser monitorado**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_227.pdf. Acesso em: 9 dez. 2025.

DALTON, T.; FORRESTER, G.; POLLNAC, R. Participation, process quality, and performance of marine protected areas in the wider Caribbean. **Environmental Management**, v. 49, n. 6, p. 1224–1237, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00267-012-9855-0>.

D’ANNA, G.; VEGA FERNÁNDEZ, T.; PIPITONE, C.; GAROFALO, G.; BADALAMENTI, F. Governance analysis in the Egadi Islands Marine Protected Area: A Mediterranean case study. **Marine Policy**, v. 71, p. 301–309, set. 2016. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.12.009.

DAVIES, K.; MURCHIE, A. A.; KERR, V.; LUNDQUIST, C. The evolution of marine protected area planning in Aotearoa New Zealand: Reflections on participation and process. **Marine Policy**, v. 93, p. 113–127, 2018. DOI: 10.1016/j.marpol.2018.03.025.

DAY, J. C. Effective public participation is fundamental for marine conservation — lessons from a large-scale MPA. **Coastal Management**, v. 45, n. 6, p. 470-486, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08920753.2017.1373452>.

DE ANDRÉS, M.; BARRAGAN MUÑOZ, J.; SANABRIA, J. G. Ecosystem services and urban development in coastal social-ecological systems: the Bay of Cádiz case study. **Ocean & Coastal Management**, v. 154, p. 155–167, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2018.01.011>.

DE SANTO, E. M. Assessing public “participation” in environmental decision-making: Lessons learned from the UK Marine Conservation Zone (MCZ) site selection process. **Marine Policy**, v. 64, p. 91–101, fev. 2016. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.11.003.

DEWAN, C.; BUISSON, M. C.; MUKHERJI, A. The imposition of participation? The case of participatory water management in coastal Bangladesh. **Water Alternatives**, v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol7/v7issue2/250-a7-2-4/file>.

ÁVILA, M.; MENDOZA, L. H. J.; LOCHT PEITZNER, M.; LÓPEZ AZUZ, N.; PADRÓN GIL, F.; ROSAS HERNÁNDEZ, M. I.; VON BERTRAB TAMM, A. **Diagnóstico de los consejos asesores de 47 áreas naturales protegidas: informe final**. [S.l.]: IMAC, 2005. Disponível em: <http://islasgc.conanp.gob.mx/BCS/ARCHIVOS/IGC/CA/Informe2005.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno na natureza intocada**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

DILASCIO, K.S.; ROSSI, C. B.; SINISGALLI, P. A. A. Technique for the analysis of social participation in councils: operationalizing concepts. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 27, n. 1, e210258, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2022210258>.

DINICA, V. Tourism concessions in National Parks: neo-liberal governance experiments for a Conservation Economy in New Zealand. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 25, n. 12, p. 1811-1829, 2017.

DUDLEY, N. (ed.). **Guidelines for Applying Protected Area Management Categories**. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. x + 86 p. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

ECUADOR. Ministerio del Ambiente. **Guía metodológica para la evaluación de efectividad de manejo del patrimonio de áreas naturales del Estado – EEM-PANE**. Quito: Ministerio del Ambiente, 2015. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu162628.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

EHLER, Charles; DOUVERE, Fanny. **Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management**. Paris: UNESCO, 2009. 99 p. (IOC Manuals and Guides, n. 53).

ELVAN, O. D.; YILDIRIM, H. T.; BIRBEN, Ü. Public participation in decision-making processes in the planning for nature parks: the case of Istanbul's Belgrad Forest. **Environmental Monitoring and Assessment**, [s.l.], v. 193, n. 8, p. 511, 2021. DOI: 10.1007/s10661-021-09291-9.

ERVIN, J. Assessing protected area management effectiveness: a quick guide for protected area practitioners. Arlington, VA: The Nature Conservancy, 2007. Disponível em: <http://conserveonline.org/workspaces/patools/resources/pame/pameresources/pamedocs/pamequickguide/view.html>. Acesso em: 21 nov. 2025.

ESTEVA, G. Development. In: SACHS, W. **The Development Dictionary: a guide to knowledge as power**. 2. ed. London: Zed Books, 1992, p. 1-23.

ETXANO, I. A participatory integrated assessment approach for Natura 2000 network sites. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 33, p. 1207–1232, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0263774X15612318>.

EUROPEAN COMMISSION. **Public participation and the European water framework directive: role of information and communication tools**. Work Package 3, 2003. Disponível em: https://www.harmonicop.uni-osnabrueck.de/_files/_down/HarmoniCOPinception.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

FF - FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Programa Mar Sem Lixo**. Sem data (s.d.). Disponível em <https://fflorestal.sp.gov.br/mar-sem-lixo/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

FF - FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Relatório do processo de consulta pública e participação social na elaboração do plano de manejo**. Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo. Sem data. Disponível em https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/Repositorio/511/Documents/APAM_LN/Relatorio_de_Participacao_Social_APAMLN.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025.

FLANNERY, W.; HEALY, N.; LUNA, M. Exclusion and nonparticipation in marine spatial planning. **Marine Policy**, v. 88, p. 32–40, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.11.001>.

FERREIRA, A.; SEIXAS, S.; MARQUES, J. C. “Bottom-up management approach to coastal marine protected areas in Portugal”. **Ocean & Coastal Management**, v. 118, part B, p. 275–281, dez. 2015. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2015.05.008.

FONTANELLI, M. M. Rio-santos: a promessa da modernização e do turismo, conflitos de terras e resistência caiçara. **Tempos Históricos**, v. 22, n. 2, 2018.

FORKAM, D. C.; AJONINA, G. N.; AJONINA, P. U.; TCHAMBA, M. N. Framework for assessing the level of stakeholders involvement and governance in mangrove management: case of selected local communities in the

south west coastal Atlantic Region, Cameroon. **Journal of Ecology and Natural Environment**, v. 12, n. 4, p. 150–164, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5897/JENE2020.0830>.

FRANKS, P.; BLYTHE, J.; CAMPESE, J.; DAWSON, N.; GURNEY, G. G.; LASSEN, B.; MARTIN, A.; TWINAMATSIKO, M.; TUGENDHAT, H. **Advancing equitable governance in area-based conservation**. Gland: IUCN, 2024. Disponível em: <https://www.iucn.org/sites/default/files/2024-05/wcpa-issues-paper-advancing-equitable-governance-final.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

FRANKS, P.; SMALL, R.; BOOKER, F. **Social Assessment for Protected and Conserved Areas (SAPA) Methodology manual for SAPA facilitators**. London: IIED, 2018. Disponível em: <https://www.iied.org/14659iied>. Acesso em: 14 dez. 2025.

FREITAS, J. G. Paisagens simbólicas do litoral: antigas leituras, novas tradições. In: SARMENTO, C. (org.). **Entre margens e centros: textos e práticas das novas interculturais**. Porto: Edições Afrontamento, 2013. p. 165–182.

FREITAS, L. E.; SAN SOLO, D. G.; CIOFFI, G. Políticas públicas e cartografia do território das comunidades tradicionais do litoral paulista e sul fluminense. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 63, 2024. DOI: 10.5380/dma.v63i0.92237.

GARMENDIA, E.; STAGL, S. Public participation for sustainability and social learning: concepts and lessons from three case studies in Europe. **Ecological Economics**, v. 69, n. 8, p. 1712–1722, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.03.027>.

GETZNER, M.; JUNGMEIER, M.; PFLEGER, B. Evaluating management effectiveness of national parks as a contribution to good governance and social learning. InTech, 2012. DOI: 10.5772/50092.

GILLILAND, P. M.; LAFFOLEY, D. Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. **Marine Policy**, v. 32, n. 5, p. 787–796, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.022>.

GLASFORD, D. E. Composition of place, minority vs. majority group-status, & contextualized experience: the role of level of group representation, perceiving place in group-based terms, and sense of belonging in shaping collective behavior. **PLoS ONE**, v. 16, n. 9, e0253571, 2021. DOI: [10.1371/journal.pone.0253571](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0253571).

GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 2, n. 3, p. 523–545, 2012. DOI: 10.54446/bcg.v2i3.86.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. W. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Ottawa: Institute on Governance, 2003.

GRILLI, N. D. M.; ANDRADE, M. M. D.; XAVIER, L. Y.; SANTOS, C. R.; STORI, F. T.; CARRILHO, C. D., et al. Step by step: a participatory action-research framework to improve social participation in coastal systems. **Ambiente & Sociedade**, v. 24, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190255r1vu2021L1AO>.

GRIMBLE, R.; WELLARD, K. Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities. **Agricultural Systems**, v. 55, n. 2, p. 173–193, 1997. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0308-521X\(97\)00006-1](https://doi.org/10.1016/S0308-521X(97)00006-1).

GUPTA, A. Transparency under scrutiny: information disclosure in global environmental governance. **Global Environmental Politics**, v. 8, n. 2, p. 1–7, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1162/glep.2008.8.2.1>.

HAENSSGEN, M. J.; SAVAGE, J.; YEBOAH, G.; CHAROENBOON, N.; SRENH, S. In a network of lines that intersect: The socio-economic development impact of marine resource management and conservation in Southeast Asia. **World Development**, v. 146, 2021. DOI: 10.1016/j.worlddev.2021.105576.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEographia**, v. 9, n. 17, 2007.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **GeoUERJ**, n.5, p.7, 1999.

HANAI, F. Y. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade do turismo: conceitos, reflexões e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 8(1), 2012.

HAVARD, L.; BRIGAND, L.; CARINO, M. Stakeholder participation in decision-making processes for marine and coastal protected areas: case studies of the southwestern Gulf of California, Mexico. **Ocean & Coastal Management**, v. 116, p. 116–131, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2015.06.017>.

HAYS, G. C. et al. A review of a decade of lessons from one of the world's largest MPAs: conservation gains and key challenges. **Marine Biology**, v. 167, p. 159, 2020. DOI: 10.1007/s00227-020-03776

HERVAS-GÁMEZ, C.; DELGADO-RAMOS, F. Critical review of the public participation process in drought management plans. The Guadalquivir river basin case in Spain. **Water Resources Management**, v. 33, n. 12, p. 4189–4200, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11269-019-02354-0>.

HOCKINGS, M.; LEVERINGTON, F.; JAMES, R. **Evaluando la Efectividad de Manejo: La conservación de las áreas protegidas ahora y en el futuro**. Un informe de antecedentes preparado para el V Congreso Mundial de Parques, Durban. 2003. UICN Comisión Mundial de las Áreas Protegidas.

HOVIK, S.; SANDSTROM, C.; ZACHRISSON, A. Management of protected areas in Norway and Sweden: challenges in combining central governance and local participation. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 12, n. 2, p. 159–177, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15239081003719219>.

HUANG, S.-C.; CHANG, Y.; CHANG, S.-K. From regional effectiveness evaluation and community engagement toward effective marine protected areas. **Ocean & Coastal Management**, v. 251, p. 107075, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2024.107075>

INTRAC - INTERNATIONAL NGO TRAINING AND RESEARCH CENTRE. **Indicators**. Oxford: INTRAC, 2017. Disponível em: <https://www.intrac.org/app/uploads/2017/01/Indicators.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2025.

ITANI, M.; ZUQUIM, M. L. Zoneamento Ecológico-Econômico e territorialidades: um estudo de caso no Litoral Norte paulista. **Confin** [online], n. 49, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/confin.35924>.

IUCN; COMISSÃO MUNDIAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (CMAP); ASSURANCE SERVICES INTERNATIONAL (ASI). **Lista Verde de Áreas Protegidas e Conservadas da UICN: Manual do Usuário. Versão 1.2**. Gland, Suíça: IUCN, 2019. Disponível em: https://iucn.org/sites/default/files/2024-03/lista-verde-manual-do-usuario-versao-1.2_compressed_0.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

IUCN-Med. Stakeholder participation toolkit for identification, designation and management of marine protected areas. Tunis: RAC/SPA, 2013. 30 p. Disponível em: https://www.rac-spa.org/sites/default/files/mpa_stakeholder_toolkit.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025.

JACOBI, P. R. Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil. 1996. **Tese de Livre Docência**. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. doi:10.11606/T.48.2005.tde-25102005-105004. Acesso em: 2025-12-13.

JACOBI, P. R. **Controle social e participação**. In: JACOBI, P. R. (coord.); PAZ, M. G. A. da; SANTOS, I. P. de O. (coords.; eds.). *Aprendizagem social no saneamento básico: metodologias para o fortalecimento do controle social*. São Paulo: IEE-USP, 2015. cap. 4, p. 31–48.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. A. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 1469–1478, 2012.

JENTOFT, S.; VAN SON, T. C.; BJØRKAN, M. Marine protected areas: a governance system analysis. **Human Ecology**, v. 35, p. 611–622, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10745-007-9125-6>.

JIGGINS, J.; VAN SLOBBE, E.; RÖLING, N. The organisation of social learning in response to perceptions of crisis in the water sector of the Netherlands. **Environmental Science & Policy**, v. 10, p. 526–536, 2007.

JIM, C. Y.; XU, S. S. W. Stifled stakeholders and subdued participation: interpreting local responses toward Shimentai Nature Reserve in South China. **Environmental Management**, v. 30, n. 3, p. 327–341, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00267-002-2623-9>.

KALTENBORN, B. P.; NELLEMAN, C.; QVENILD, M. Local governance of national parks: The perception of tourism operators in Dovre-Sunndalsfjella National Park, Norway. **Norsk Geografisk Tidsskrift**, v. 65, n. 2, p. 83–92, 2011. DOI: 10.1080/00291951.2011.574320.

KARADENIZ, N.; YENILMEZ ARPA, N. **Guidelines for assessing the management effectiveness of protected areas**. Ankara: FAO; MAF, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb8349en>. Acesso em: 14 dez. 2025.

KESSLER, B. L. **An evaluation of marine protected area designation processes in the United States: understanding the role of stakeholder involvement**. Doctoral dissertation, Graduate School–College of Charleston, 2003. Disponível em: <https://nsgl.gso.uri.edu/riu/riuc04001/pdf/papers/20387.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

KIMDUNG, K. D.; BUSH, S.; MOL, A. P. J. Administrative co-management: the case of special-use forest conservation in Vietnam. **Environmental Management**, [s.l.], v. 51, p. 616–630, 2013. DOI: 10.1007/s00267-012-9966-4.

KIRKMAN, S. P.; MANN, B. Q.; SINK, K. J.; ADAMS, R.; LIVINGSTONE, T. C.; MANN-LANG, J. B.; PFAFF, M. C. The road towards effective governance and management of marine protected areas in South Africa: evolving policies, paradigms and processes. **African Journal of Marine Science**, v. 45, n. 2, p. 63–86, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.2989/1814232X.2023.2203186>.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006.

KOVÁCS, E.; KELEMEN, E.; KISS, G.; KALÓCZKAI, Á.; FABÓK, V.; MIHÓK, B.; MEGYESI, B.; PATAKI, G.; BODORKÓS, B.; BALÁZS, B.; BELA, G.; MARGÓCZI, K.; ROBOZ, Á.; MOLNÁR, D. Evaluation of participatory planning: lessons from Hungarian Natura 2000 management planning processes. **Journal of Environmental Management**, v. 204, p. 540–550, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.09.028>.

LABANINO, R.; DOBBINS, M. Multilevel venue shopping amid democratic backsliding in new European Union member States. **Politics and Governance**, v. 11, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5882>.

LAURIAN, L.; SHAW, M. M. Evaluation of public participation: the practices of certified planners. **Journal of Planning Education and Research**, v. 28, n. 3, p. 293–309, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0739456X08326532>.

LEUZINGER, M. D. Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. 2007. 357 f., il. **Tese de doutorado**. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LEVERINGTON, F.; LEMOS COSTA, K.; COURRAU, J.; PAVESE, H.; NOLTE, C.; MARR, M.; COAD, L.; BURGESS, N.; BOMHARD, B.; HOCKINGS, M. **Management effectiveness evaluation in protected areas – a global study**. 2. ed. Brisbane, Austrália: The University of Queensland, 2010. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2010-092.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

LEWIS, N.; DAY, J. C.; WILHELM, A.; WAGNER, D.; GAYMER, C.; PARKS, J.; FRIEDLANDER, A.; WHITE, S.; SHEPPARD, C.; SPALDING, M.; SAN MARTIN, G.; SKEAT, A.; TAEI, S.; TEROROKO, T.; EVANS, J. **Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management**. Gland, Switzerland: IUCN, 2017. Best Practice Protected Area Guidelines Series, No. 26. xxviii + 120 p. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/node/46933>. Acesso em: 11 dez. 2025.

LITTLE, P. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**, v. 28, n. 1, p. 251–290, 2003.

LUCHIARI, M. T. D. P. Caiçaras, Migrantes e Turistas: a trajetória da apropriação da natureza no litoral norte paulista. **Resgate: Revista Interdisciplinar De Cultura**, v. 5, n.1, 1996.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**, v. 11, p. 237–253, 2008.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. (org.). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase; Ibama, 2003. il. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/educacaoambiental/educacaoambientalegestaoparticipativaemunidadesdeconservacao.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2025.

LOVRIĆ, N.; LOVRIĆ, M.; KONOLD, W. A grounded theory approach for deconstructing the role of participation in spatial planning: Insights from Nature Park Medvednica, Croatia. **Forest Policy and Economics**, v. 87, p. 20–34, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.11.003>.

LUYET, V.; SCHLAEPFER, R.; PARLANGE, M. B.; BUTTLER, A. A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. **Journal of Environmental Management**, v. 111, p. 213–219, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>.

MA, T.; JIA, L.; ZHONG, L.; GONG, X.; WEI, Y. Governance of China's Potatso National Park influenced by local community participation. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 20, n. 1, art. 807, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph20010807>.

MACÊDO, J. A. C. **Avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia**. 2008. 188 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4743>. Acesso em: 20 nov. 2025.

MAESTRO, M.; Pérez-Cayeiro, M. L., Morales-Ramírez, Á., & Chica-Ruiz, J. A. . Evaluation of the management of marine protected areas: comparative study in Costa Rica. **Journal of Environmental Management**, v. 308, art. 114633, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.114633>.

MARINELLI, C. E. Cogestão adaptativa de unidades de conservação. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

MDR - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Guia para elaboração e revisão de planos diretores**. Brasil. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/GuiaparaElaboraoeRevisodePlanosDiretores_compressed.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what truly counts. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/259247>.

MITECO - MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. **Sostenibilidad: dominio público marítimo terrestre**. [S.l.: s.n.], sem data. Disponível em: https://sig.mapama.gob.es/Docs/PDFServicios/DPMT_Costa.pdf. Acesso em: 9 dez. 2025.

MONTAÑA, B. T. La sociedad imaginada: movimientos sociales y cambio cultural en España. **REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, n. 136, p. 168–175, 2011. Disponível em: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/696>. Acesso em: 9 dez. 2025.

MORAES, N. BRUMATTI, L. M., LIMA, A. R., & CAMPOS, A. C. Análise da convergência conceitual dos termos “território” e “comunidade tradicional” no Brasil. **Revista Observatório**, v. 3, n. 4, p. 518–539, 2017.

MORF, A.; KULL, M.; PIWOWARCZYK, J.; GEE, K. Toward a ladder of marine/maritime spatial planning participation. In: ZAUCHA, J.; GEE, K. (Eds.). **Maritime spatial planning: past, present, future**. p. 219–243, 2019. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22921/1007240.pdf?sequence=1#page=244>. Acesso em: 18 nov. 2025.

NADEEM, O.; FISCHER, T. B. An evaluation framework for effective public participation in EIA in Pakistan. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 31, n. 1, p. 36–47, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.01.003>. Acesso em: 18 nov. 2025.

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OECD, 2008. Disponível em:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_g1gh9301/9789264043466-en.pdf. Acesso em: 9 dez. 2025.

OEN, A. M.; BOUMA, G. M.; BOTELHO, M.; PEREIRA, P.; HAEGER-EUGENSSON, M.; CONIDES, A., et al. Stakeholder involvement for management of the coastal zone. **Integrated Environmental Assessment and Management**, v. 12, n. 4, p. 701, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/ieam.1783>. Acesso em: 18 nov. 2025.

OLIVEIRA, A. L. A.; OLIVEIRA, L. F. D.; CARVALHO, F. M.; MOREIRA, S. M. Avaliação da gestão participativa nos parques estaduais abertos à visitação pública no estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 62, p. 1241–1257, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v62i0.82465>.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A participação cidadã como um dos princípios de governo aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e84867, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.84867>.

OLSEN, S. B.; PAGE, G. G.; OCHOA, E. **The analysis of governance responses to ecosystem change: a handbook for assembling a baseline**. GKSS Research Centre, LOICZ International Project Office, Institute for Coastal Research, 2009. Disponível em: http://archive.iwlearn.net/loicz.org/imperia/md/content/loicz/print/rsreports/34_the_analysis_of_governance_responses_to_ecosystem_change.pdf. Acesso em: 18 nov. 2025.

OKAZAKI, E. A community-based tourism model: its conception and use. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 16, n. 5, p. 511–529, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669580802159594>.

ONU. **Adapting to the impacts of climate change**. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/climate-adaptation>. Acesso em: 18 nov. 2025.

OSPINA MORENO, M.; CHAMORRO RUIZ, S.; ANAYA GARCÍA, C.; ECHEVERRI RAMÍREZ, P.; ATUESTA, C.; ZAMBRANO, H.; ABUD, M.; HERRERA, C.; CIONTESCU, N.; GUEVARA, O.; ZARRATE, D.; BARRERO, A. **Guía para la planificación del manejo en las áreas protegidas del Sinap Colombia**. Cali, Colômbia: s.n., 2020. 159 p. Disponível em: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Guia_sinap_acoplado.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

OVIEDO, A. F. P.; BURSZTYN, M.; DRUMMOND, J. A. Agora sob nova administração: acordos de pesca nas várzeas da Amazônia Brasileira. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 4, p. 119–138, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC985V1842015>.

OYANEDEL, R.; MARÍN, A.; CASTILLA, J. C.; GELCICH, S. Establishing marine protected areas through bottom-up processes: insights from two contrasting initiatives in Chile. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 26, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/aqc.2546>.

PAES, P. A. N. Governança no âmbito do conselho gestor do mosaico de áreas protegidas do Baixo Rio Negro, estado do Amazonas. 2018. Dissertação (Mestrado em Áreas Protegidas da Amazônia) – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Programa de Pós-Graduação Profissional em Áreas Protegidas da Amazônia, Manaus, 2018.

PARKINS, J. R.; MITCHELL, R. E. Public participation as public debate: a deliberative turn in natural resource management. **Society & Natural Resources**, v. 18, n. 6, p. 529–540, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/08941920590947977>.

PEDRASSOLI, J. C.; SHIMBO, J.; ROSA, M.; LUPINETTI-CUNHA, A.; AZEVEDO, T. Nota técnica – Análise da expansão das áreas urbanizadas no litoral norte de São Paulo. MAPBIOMAS. 2023. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/08/Nota_Tecnica_Urbanizacao_Litoral_Norte_SP_27.02.2023.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

PEGLER, G. F.; LEMOS, C. C. de; RANIERI, V. E. L. Exploring the application of environmental impact assessment to tourism and recreation in protected areas: a systematic literature review. **Environment, Development and Sustainability**, v. 27, n. 7, p. 15053–15075, 2025.

PETTS, J. Managing public engagement to optimize learning: reflections from urban river restoration. **Human Ecology Review**, v. 13, n. 2, p. 172–181, 2006.

PETTS, J.; LEACH, B. **Evaluating methods for public participation: literature review**. Environment Agency, Bristol, 2000. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=2e9df917de6abe4a0413c3ee4a14d1bcfd1b7ac7>. Acesso em: 18 nov. 2025.

PINTO, P. B. A. Ensaio sobre a política de gerenciamento costeiro: o exemplo de São Paulo. **Mares: Revista de Geografia e Etnociências**, v. 1, n. 2, p. 127–136, 2019. Disponível em: <https://revistamares.com.br/index.php/files/article/view/42>. Acesso em: 9 dez. 2025.

PISCIOTTA, K. R. Conservação da natureza: um espaço dialógico – Reflexões do agente público sobre o sistema de áreas protegidas no Estado de São Paulo. 2019. **Tese de Doutorado**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. DOI: 10.11606/T.8.2019.tde-09122019-173701. Acesso em: 20 out. 2025.

PIWOWARCZYK, J.; WRÓBEL, B. Determinants of legitimate governance of marine Natura 2000 sites in a post-transition European Union country: A case study of Puck Bay, Poland. **Marine Policy**, v. 71, p. 310–317, set. 2016. DOI: 10.1016/j.marpol.2016.01.019.

POMEROY, R.; DOUVERE, F. The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. **Marine Policy**, v. 32, n. 5, p. 816–822, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.017>. Acesso em: 18 nov. 2025.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual De Planificación, Seguimiento Y Evaluación De Los Resultados De Desarrollo. Estados Unidos da América: One United Nations Plaza. 2009. Disponível em: <http://www.undp.org/ko/handbook>. Acesso em: 11 dez. 2025.

PRATES, A. P. Oceanos, a nova fronteira de conservação no Brasil? O papel das áreas marinhas protegidas. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Gestão. **Conhecendo o Terceiro Setor**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2023. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/gestao/w/coordenadoria_de_parcerias_com_o_terceiro_setor_copats/283999. Acesso em: 11 dez. 2025.

PROFONANPE. Instrumentos para el monitoreo y evaluación de la gestión participativa. Lima: PROFONANPE, 2007. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/57e1f17b37c58156a98f1ee4/t/5cf0ba5af1e91f00015bf093/1559280220105/instrumentos-para-el-monitoreo-y-evaluacion-de-la-gestion-participativa-2007-profonanpe-peru.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

PUENTE-RODRÍGUEZ, D. The methodologies of empowerment? A systematic review of the deployment of participation in the coastal zone management literature. **Coastal Management**, v. 42, n. 5, p. 426–446, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/08920753.2014.942029>. Acesso em: 18 nov. 2025.

QUESADA-SILVA, M.; IGLESIAS-CAMPOS, A.; TURRA, A.; SUAREZ-DE VIVERO, J. L. Stakeholder Participation Assessment Framework (SPAF): a theory-based strategy to plan and evaluate marine spatial planning participatory processes. **Marine Policy**, v. 108, 103619, 2019. doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103619.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, A. Políticas públicas para áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

RASHEED, A. R.; ABDULLA, A. Evaluating stakeholder participatory processes in policy development for Marine Protected Areas. **Marine Policy**, v. 112, art. 103737, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103737>.

RASTOGI, A.; BADOLA, R.; HUSSAIN, S. A.; HICKEY, G. Assessing the utility of stakeholder analysis to protected areas management: the case of Corbett National Park, India. **Biological Conservation**, v. 143, n. 12, p. 2956-2964, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.04.039>.

REES CATALÁN, A. K.. The Monarch Butterfly Biosphere Reserve: an exemplary participative approach? **Environmental Development**, v. 16, p. 90–103, 2015. DOI: 10.1016/j.envdev.2015.04.005.

RODRÍGUEZ, D.R.; VEGA, J.M. What should be evaluated from a manager's perspective? Developing a salient protected area effectiveness evaluation system for managers and scientists in Spain. **Ecological Indicators**, v. 64, p. 289–296, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2016.01.011>.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, E.; GAVIN, M. C.; MACEDO-BRAVO, M. O. Barriers and triggers to community participation across different stages of conservation management. **Environmental Conservation**, v. 37, n. 3, p. 239–249, 2010. DOI: 10.1017/S0376892910000500.

ROSSI, V.; PIPITONE, C.; YATES, K. L.; BADALAMENTI, F.; D'ANNA, G.; PITA, C.; et al. Poor online information on European marine protected areas impairs public participation under the Aarhus Convention. **Marine Policy**, v. 161, art. 106012, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106012>.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Public participation methods: a framework for evaluation. **Science, Technology & Human Values**, v. 25, n. 1, p. 3–29, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>. Acesso em: 18 nov. 2025.

ROWE, G.; FREWER, L. J. A typology of public engagement mechanisms. **Science, Technology & Human Values**, v. 30, n. 2, p. 251–290, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RUBIO, M. C.; RUBIO, C.; SALOMÓN, M. A.; ABRAHAM, E. Conservación de servicios ecosistémicos en humedales altoandinos: la participación social en la creación de un área natural protegida. **Ecología Austral**, v. 27, n. 1-bis, p. 177-192, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25260/EA.17.27.1.1.271>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RUIZ-VILLAYERDE, A.; GARCÍA-RUBIO, M. A. Public participation in European water management: from theory to practice. **Water Resources Management**, v. 31, p. 2479–2495, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11269-016-1355-1>.

SÁENZ-CHÁVEZ, M.; CASTILLO-LÓPEZ, A.; CAUDILLO-CLIMACO, C.; GONZÁLEZ-CARRILLO, S.; SÁNCHEZ-REYES, N. **Guía metodológica para evaluar el funcionamiento de los Consejos Asesores de las Áreas Naturales Protegidas**. Ensenada, Baja California, México: Pronatura Noroeste, A.C., 2020. Disponível em: <https://pronatura-noroeste.org/wp-content/uploads/2023/04/2020-02-22-Guia-Metodologica-evaluacion-consejo-asesor.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SALVATORI, V. Are large carnivores the real issue? Solutions for improving conflict-management with stakeholders (ex.: human–carnivore conflicts in Europe). **Sustainability**, v. 13, n. 8, art. 4482, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su13084482>.

SANSOLO, D. G. Conservation Unit, Road and Territory: an analysis of the relationship between BR 319 and the Igapó-Açú Sustainable Development Reserve, Amazonas, Brazil. **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 210–224, 2020. DOI: 10.14393/SN-v32-2020-46996.

SÃO PAULO. Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014. **Institui o Sistema Integrado de Gestão de Áreas Protegidas do Estado de São Paulo – SIGAP e dá providências correlatas**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 28 mar. 2014.

SÃO PAULO. Decreto nº 66.002, de 10 de setembro de 2021. **Regulamenta o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo (ZEE-SP) e dá providências correlatas**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 10 set. 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-66002-10.09.2021.html>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SÃO PAULO. Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998. **Dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 4 jul. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **DATAGEO: Sistema Ambiental Paulista**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://datageo.ambiente.sp.gov.br/>. Acesso em: 11 dez. 2025.

SÃO PAULO. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Marinha do Litoral Norte (APAMLN)**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: file:///mnt/data/APAMLN_Plano_de_manejo_CTBio.pdf. Acesso em: 05 dez. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico – Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005. 56 p. Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-Ecologico-Economico_Litoral-Norte.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

SÃO PAULO. **Unidades de Conservação**. Prefeitura de São Paulo, 2025. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/meio_ambiente/w/unid_de_conservacao/3339. Acesso em: 9 dez. 2025.

SCATAMACCHIA, M. C. M.; MOSCOSO, F. Análise do padrão de estabelecimentos Tupi-Guarani: fontes etno-históricas e arqueológicas. **Revista de antropologia**, p. 37-53, 1987.

SEMITIEL-GARCÍA, M.; NOGUERA-MÉNDEZ, P. Fishers' participation in small-scale fisheries: a structural analysis of the Cabo de Palos-Islas Hormigas MPA, Spain. **Marine Policy**, v. 101, p. 257–267, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.04.009>.

SEIXAS, C. S.; DAVIDSON-HUNT, I.; KALIKOSKI, D. C.; DAVY, B.; BERKES, F.; DE CASTRO, F., et al. Collaborative coastal management in Brazil: advancements, challenges, and opportunities. In: SALAS, S.; BARRAGÁN MUÑOZ-PALADINES, M. J.; CHUENPAGDEE, R. (Eds.). **MARE Publication Series: Viability and Sustainability of Small-Scale Fisheries in Latin America and the Caribbean**, v. 19, p. 425–451, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-76078-0_18. Acesso em: 18 nov. 2025.

SERNANP; WCS. **Gestión efectiva del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)**: base conceptual para la articulación del ciclo de gestión, instrumentos y herramientas. Documento de Trabajo 26. Lima: SERNANP, 2017. Disponível em: https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/DdT_26_Gesti%C3%B3n%20Efectiva%20del%20SINANPE.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

SHIELDS, B. P.; MOORE, S. A.; EAGLES, P. F. J. Indicators for assessing good governance of protected areas: insights from park managers in Western Australia. **PARKS**, v. 22, n. 1, p. 37–50, Mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2016.PARKS-22-1BPS.en>.

SILVA, G. G. L. da. Contribuições para o monitoramento e avaliação das concessões de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais brasileiros. 2024. **Tese de Doutorado** — Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. DOI: 10.11606/T.100.2024.tde-04022025-002821. Acesso em: 29 nov. 2025.

SINAC – Sistema Nacional de Áreas de Conservación. **Herramienta para la evaluación de la efectividad de manejo de las áreas silvestres protegidas de Costa Rica**. 2. ed. San José: SINAC, 2016. 47 p. Disponível em: <https://www.sinac.go.cr/ES/docu/ASP/Herramienta-Evaluacion-Efectividad-de-Manejo.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SONET, U. N.; KLUFALLAH, M.; PETERS, M. D.; DIXON, T. J. Indicators of the public participation exercise for designing public parks in Malaysia: a systematic review. **Sustainability**, v. 13, n. 21, art. 12119, 2 nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su132112119>.

SORRENTINO, M. Crise ambiental e educação. In: QUINTAS, J. S. (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. 3. ed. Brasília: Ibama, 2006. 204 p.

SOUTO, R. D. Marine Spatial Planning, Coastal Management, Sustainability and Participation. **Revista Costas**, v. esp., p. 473–496, 2021. DOI: 10.26359/costas.e2121.

SOUZA, A. P. de; LIMA, L.; SOARES, C.; COSTA, G. W.; CAMARGO, J.; RIBEIRO, M. **Introdução ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas**. Apostila do curso de introdução ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas. São Paulo, SP: FGV EESP CLEAR – Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona, 2023. Disponível em: https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/pos/introducao_monitoramento_e_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

SOUZA, C. N.; BARROS, E. L. S. F. C.; DANTAS, I. F. V.; BRAGAGNOLO, C.; MALHADO, A. C. M.; SELVA, V. F. Inclusão social e governança no conselho gestor da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. **Ambiente & Sociedade**, v. 25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210074r1vu2022L3AO>.

SOUZA, M. L. **Os graus de participação popular e a questão dos indicadores de consistência participativa**. In: SOUZA, M. L. A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. Disponível em: <https://labcs.paginas.ufsc.br/files/2011/12/13.-SOUZA-M.L.-Os-graus-de-participa%C3%A7%C3%A3o-popular.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025

STOLTON, S.; DUDLEY, N.; HOCKINGS, M. Manual METT: **Una guía para utilizar la Herramienta de Seguimiento de la Eficacia de la Gestión (METT)**. 2. ed. Gland, Suíça: WWF, 2021. Disponível em: https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/wwf_mett_4_2021.pdf?uNewsID=374410&5111941/METT4. Acesso em: 14 dez. 2025.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. 242 p.

TELLES, D. H. Q.; MAFRA, T. V.; CIOFFI, G.; SANSOLO, D. G. Resistência e luta pela permanência nos territórios costeiros tradicionais: um olhar às comunidades caiçaras. **Revista da ANPEGE**, v. 21, n. 44, 2025. DOI: <https://doi.org/10.5418/ra2025.v21i44.20148>.

TRITTER, J. Q.; McCALLUM, A. The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. **Health Policy**, v. 76, n. 2, p. 156-168, 2006. DOI: 10.1016/j.healthpol.2005.05.008.

TURRA, A.; SANTOS, E. R.; PERES, C. M.; SEIXAS, S. C.; SHINODA, D. C.; STORI, F. T.; XAVIER, L. Y.; ANDRADE, M. M.; SANTANA, M. F. M.; RODRIGUES, M. V.; GRILLI, N. M.; JACOBI, P. R.; SARAFINI, T. Z. **PLDS/Araçá: Plano Local de Desenvolvimento Sustentável da Baía do Araçá**. 1. ed. São Paulo: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2016. 69 p. Disponível em: https://www.io.usp.br/images/noticias/PLDS2016_ebook.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

TURKELBOOM, F.; LEONE, M.; JACOBS, S.; KELEMEN, E.; GARCÍA-LORENTE, M.; BARÓ, F.; TERMANSEN, M.; BARTON, D. N.; BERRY, P.; STANGE, E.; THOONEN, M.; KALÓCZKAI, Á.; VADINEANU, A.; CASTRO, A. J.; CZÚCZ, B.; RÖCKMANN, C.; WURBS, D.; ODEE, D.; PREDA, E.; GÓMEZ-BAGGETHUN, E.; RUSCH, V. When we cannot have it all: ecosystem services trade-offs in the context of spatial planning. **Ecosystem Services**, [s.l.], v. 29, p. 566–578, fev. 2018. DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.10.011.

TURQUES DE ANDRADE, J.; STEIN, F. F. G.; MEDEIROS, R. Avaliando a consolidação da gestão participativa na APA Petrópolis/RJ a partir das propostas do conselho de gestão. **Floresta Ambient**. [Internet], v. 14, n. 2, p. 14–21, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/floram/a/GYTLYsXcRbHf4Pdjt5knn7H/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

UCHÔA, D. P. A Ilha do Mar Virado: estudo de um sítio arqueológico no litoral Norte do Estado de São Paulo. **CLIO-Série Arqueológica**, v. 24, n. 1, 2009.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets**, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-es.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

UNEP-WCMC; IUCN; NGS. **Protected Planet Report 2020**. Cambridge, UK; Gland, Switzerland; Washington, D.C., USA: UNEP-WCMC; IUCN; NGS, 2020. Disponível em: <https://protectedplanetreport2020.protectedplanet.net/chapter-3>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VALLE, L. Safeguarding intangible cultural heritage for sustainable development. The case of traditional salt activity. **Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development**, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-05-2022-0088>.

VALLEJO, L. R. Unidade de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e políticas públicas. **Geographia**, v. 4, n. 8, p. 57-78, 2002.

VAN DEN HOVE, S. Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches. **Land Use Policy**, v. 23, n. 1, p. 10–17, 2006.

VIANA, D. P. C.; UMBELINO, L. F. O conselho gestor como ferramenta para a gestão participativa de unidades de conservação. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 7, n. 3, p. 40-?, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.6008/SPC2179-6858.2016.003.0004>.

VIANNA, L. P.; XAVIER, L. Y. A APA Marinha do Litoral Norte (APAMLN) de São Paulo: do conflito à gestão participativa. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (org.). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

VILLI, M. C. O monitoramento participativo como estratégia da sociedade civil para controle social: um estudo de caso da plataforma Monitorando a Cidade. 2018. **Dissertação de Mestrado**. Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.100.2019.tde-03012019-191340>.

VOYER, M.; GLADSTONE, W.; GOODALL, H. Methods of social assessment in Marine Protected Area planning: Is public participation enough? **Marine Policy**, v. 36, n. 2, p. 432-439, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2011.08.002>.

XAVIER, L. Y.; MISATO, M. T.; ESTANCIONE, L. M. B.; PAZ, M. G. A.; JACOBI, P. R. Conselhos gestores de APAs: a construção de espaços de participação em plataforma multiautores. In: JACOBI, P. R. (Org.). **Aprendizagem social e áreas de proteção ambiental**. São Paulo: IEE/USP, 2015. Disponível em: file:///mnt/data/jacobiorg2015_aprendizagensocialeareasdeprotecaoambiental.pdf. Acesso em: 04 dez. 2025.

ZENG, X.; LIANG, J.; ZENG, J.; CHEN, M.; et al. Evaluating the effectiveness of three national marine protected areas in the Yangtze River Delta, China. **Frontiers in Marine Science**, v. 9, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.911880>.

YAMAOKA, J. G.; CARDOSO, T. M.; DENARDIN, V. F., & ALVES, A. R. A comunidade caiçara da Enseada da Baleia e a sua luta pelo território-Cananéia (SP). **Guaju**, v. 5, n. 1, p. 138-165, 2019.

WEBLER, T.; TULER, S. Public participation in watershed management planning: views on process from people in the field. **Human Ecology Review**, p. 29–39, 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24707126>. Acesso em: 18 nov. 2025.

WWF. **Metodología para la evaluación y priorización rápidas del manejo de áreas protegidas – RAPPAM**. Sem data[s.d.]. Disponível em: <https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/finalrappamspanishsmall.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

WWF. Management Effectiveness Tracking Tool (METT) — Reporting Progress at Protected Area Sites: Second Edition. Gland: WWF / World Bank, Jul. 2007. 22 p. Disponível em: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/mett2_final_version_july_2007.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025.

WWF-BRASIL. **Reflexões sobre conselhos gestores de unidades de conservação federais apoiadas pelo WWF-Brasil**: lições aprendidas com os Conselhos Gestores das Reservas Extrativistas Chico Mendes e Cazumbá - Florestas Nacionais de Macaúba e de São Francisco e Parque Nacional do Juruena / WWF-Brasil. – Brasília : WWFBrasil, 2013. Disponível em: https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/reflexoes_sobre_conselhos_gestores_ucs.pdf Acesso em: 21 nov. 2025.

10 ANEXOS

10.1 Lista de indicadores e outros elementos de análise da participação pública em áreas protegidas mapeados na Revisão Bibliográfica Sistemática

A intensidade da cor azul indica o grau de generalidade dos elementos: tons mais claros representam maior generalidade, enquanto tons mais escuros indicam menor generalidade.

Representatividade
Representantes de todas as partes interessadas importantes participam do processo participativo (Kovács et al., 2017; Buono et al., 2012; Davies et al., 2018; PROFONANPE, 2007; Sáenz-Chávez et al., 2020; WWF-Brasil, 2013) - equidade no processo de criação de UCs (Macêdo, 2008) - legitimidade (Sáenz-Chávez et al., 2020)
A representatividade no conselho dos diferentes setores é proporcional ao seu grau de incidência na AP (Carrillo et al., 2023)
O conselho gestor é reconhecido como representante democrático dos interesses territoriais (Paes, 2018)
Gestão do parque possui um bom entendimento das qualidades históricas, culturais e sociais do parque nacional (Kaltenborn et al., 2011)
As pessoas que trabalham na AP reconhecem e consideram os interesses das comunidades indígenas e locais (IP&LC) no sistema de áreas protegidas (Stolton et al., 2023)
Os conselheiros agem com compromisso e demonstraram aceitar suas responsabilidades (Paes, 2018; Borrini-Feyerabend, 1997)
Qualificação de atores estratégicos (Ospina Moreno et al., 2020)
Número de representantes dos setores no Conselho (Souza et al., 2022) - número e diversidade de instituições representadas (Dilascio et al., 2023) - atores diretos (grupos cujas atividades produtivas e moradia dependem dos recursos da AP) e indiretos (grupos externos à AP que influenciam sua conservação e manejo) (Carrillo et al., 2023)
Número de pessoas presentes (Dilascio et al., 2023)
Inclusão de lideranças e/ou grupos vulneráveis (Souza et al., 2022; Buono et al., 2012) - número de representantes comunitários (Dilascio et al., 2023) - grau de envolvimento (KimDung et al., 2013)
O regimento interno define cotas/percentuais de participação para cada setor (Carrillo et al., 2023)
O regimento interno estabelece uma cota ou número de vagas para a representação de mulheres, jovens, população indígena, originária e afrodescendente (Carrillo et al., 2023)
O Conselho Consultivo conta com alguma estratégia ou mecanismo de inclusão com perspectiva de gênero (Carrillo et al., 2023)
A composição do Conselho é paritária? (WWF-Brasil, 2013)
Os Povos Indígenas, Comunidades Locais e outros atores locais estão representados em instâncias de tomada de decisão em níveis superiores, além dos comitês consultivos locais (Stolton et al., 2023)
As pessoas que participam do Conselho Consultivo recebem capacitação em temas de equidade com perspectiva de gênero (Carrillo et al., 2023)

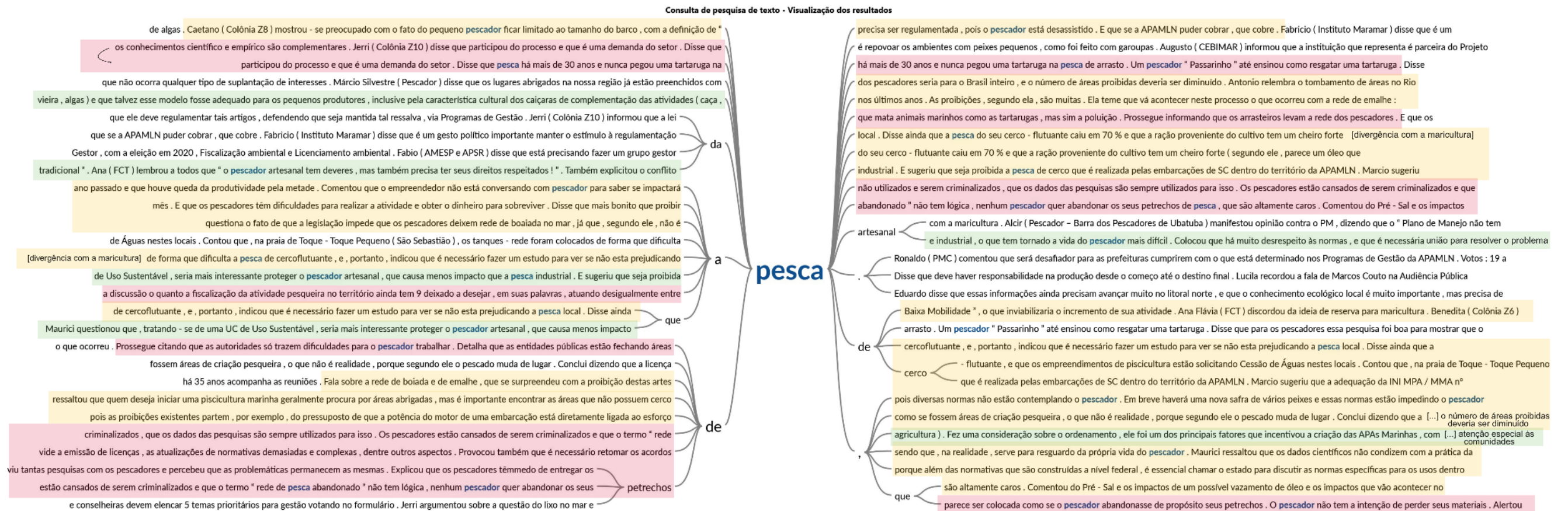
Planejamento
Envolvimento público antecipado (Rasheed e Abdulla, 2020; Davies et al., 2018)
Diversidade de assuntos na pauta (Dilascio et al., 2023) - pautas nas reuniões (Souza et al., 2022)
Promove o desenvolvimento de habilidades e capacidades entre os conselheiros para uma melhor gestão (Sáenz-Chávez et al., 2020; Carrillo et al., 2023)
Medidas para garantir a participação de grupos sub-representados (Buono et al., 2012; Paes, 2018; Souza, 2006)
Os objetivos do processo são bem definidos e claros para os participantes (Kovács et al., 2017) - existência de leis e regulamentos (Macêdo, 2008)
O comitê atua em acordo com a sua missão e cumpre seu plano de trabalho, elaborado a partir das prioridades da AP (Paes, 2018; PROFONANPE, 2007; Carrillo et al., 2023; Sáenz-Chávez et al., 2020)
A equipe facilitadora é independente de todas as partes interessadas (Kovács et al., 2017; Davies et al., 2018) - equipe treinada para participação? (Buono et al., 2012; Borrini-Feyerabend, 1997)
O conselho gestor tem flexibilidade para rearranjar processos internos e procedimentos, em resposta a mudança de condições internas e externas (Paes, 2018)
Parâmetros claros sobre o poder da participação, grau de investimento, definição de responsabilidades, eleição de membros (Borrini-Feyerabend, 1997; Rasheed e Abdulla, 2020; Macêdo, 2008; Paes, 2018; Carrillo et al., 2023; Carrillo et al., 2023; WWF-Brasil, 2013; Stolton et al., 2023) - regimento interno do conselho/plano anual (Sáenz-Chávez et al., 2020; Carrillo et al., 2023) - como são definidos? (WWF-Brasil, 2013)
Frequência de ocorrência das reuniões, tipo de reunião (ordinária ou extraordinária), local das reuniões (PROFONANPE, 2007; Dilascio et al., 2023; Kovács et al., 2017; Rasheed e Abdulla, 2020; KimDung et al., 2013; Sáenz-Chávez et al., 2020; Stolton et al., 2023; Carrillo, 2023)
Tempo e recursos suficientes são alocados ao processo, garantindo efetividade e bom custo-benefício (Kovács et al., 2017; Buono et al., 2012; Davies et al., 2018; Carrillo et al., 2023; WWF-Brasil, 2013) - tempo para envio de comentários (mínimo uma semana) (Sonet et al., 2020)
Tipo e diversidade de ferramentas participativas (Kovács et al., 2017; Buono et al., 2012; Sonet et al., 2021; WWF-Brasil, 2013) - Promove a criação de Subconselhos, Comitês ou Comissões especiais para tratar temas específicos e solucionar conflitos ou problemas (Sáenz-Chávez et al., 2020)
Garantia legal do direito de participação e voz a todos os atores locais na gestão da UC (Macêdo, 2008) - instância colegiada de participação (Maestro et al., 2022; Getzner et al., 2012; SINAC, 2016)
O regimento interno do conselho contempla a avaliação de seu funcionamento (Carrillo et al., 2023) avaliação periódica do conselho (produção de relatório) e revisão do regime interno (Sáenz-Chávez et al., 2020; Carrillo et al., 2023) - quais fatores prejudicaram e quais ajudaram? (WWF-Brasil, 2013)
O regimento interno do Conselho Consultivo contempla um mecanismo para o cumprimento dos acordos (Carrillo et al., 2023) - acompanhamento de acordos e compromissos por reunião (Sáenz-Chávez et al., 2020)
Os processos de Consentimento Livre, Prévio e Informado são seguidos (Stolton et al., 2023)
Transparência
O processo é transparente, permitindo que as partes interessadas acompanhem e entendam como as decisões são tomadas (Kovács et al., 2017; Rasheed e Abdulla, 2020; Stolton et al., 2023) - A tomada de decisão é mais

transparente e justa (Maestro et al., 2022; Rasheed e Abdulla, 2020)
Reclamações e comentários são tratados de forma eficaz (Souza et al., 2022)
Mecanismos de comunicação entre atores e os gestores (Borrini-Feyerabend, 1997; Souza et al., 2022; Maestro et al., 2022; García e Mendes, 2019; Buono et al., 2012; KimDung et al., 2013; KimDung et al., 2013; WWF-Brasil, 2013) - periodicidade (PROFONANPE, 2007; Souza, 2006) - nível de comunicação (Sáenz-Chávez et al., 2020)
As pessoas que integram o conselho conhecem a ordem do dia das reuniões com antecedência (Carrillo et al., 2023)
Documentação do processo participativo (KimDung et al., 2013) - divulgação das atas com antecedência (Carrillo et al., 2023)
Informações sobre a AP disponíveis para as partes interessadas e o público em geral - diagnósticos sobre estado de conservação, socioeconômico, legislação e regras, planos de manejo, zoneamento, desempenho e avanços da AP etc. (Maestro et al., 2022; Rossi et al., 2024; Davies et al., 2018; Macêdo, 2008; PROFONANPE, 2007)
Informações sobre audiências públicas, mesas-redondas, comitês de atores voltados à participação pública em decisões sobre projetos, planos ou regulamentos (Rossi et al., 2024; Sonet et al., 2021; Rasheed e Abdulla, 2020)
Prestação de contas (Paes, 2018; WWF-Brasil, 2013) - anualmente (PROFONANPE, 2007)
Informações sobre os resultados da participação pública e decisão final (Rossi et al., 2024; Paes, 2018; Carrillo et al., 2023) - meios de feedback (KimDung et al., 2013)
Informações sobre meios para contestar decisões sobre projetos que exigem participação pública, atos e omissões ilegais prejudiciais aos objetivos da AP (Borrini-Feyerabend, 1997; Rossi et al., 2024; Rasheed e Abdulla, 2020)
Informações sobre processos judiciais em andamento e/ou passados envolvendo a AP (Rossi et al., 2024)
Influência
Abordagem bottom-up para permitir que o público participe das decisões de gestão (Etxano et al., 2015; Davies et al., 2018; Paes, 2018; Ecuador, 2015) - a comunidade local que vive dentro ou próxima ao parque tem influência nas decisões do parque? (Buono et al., 2012) - até que ponto os operadores turísticos sentem que podem influenciar as questões de gestão? (Kaltenborn et al., 2011) - a dinâmica do conselho influenciou, de alguma forma, a atuação da instituição? (WWF-Brasil, 2013; Carrillo et al., 2023) - identificação de atores mais influentes (Rastogi et al., 2010)
Desenvolvimento dos encaminhamentos do Conselho de acordo com cada setor (Souza et al., 2022)
Respeito e a atenção com relação às diferentes visões (Souza et al., 2022) - oportunidade de diálogo (Rasheed e Abdulla, 2020) - Cortesia ou ausência de comportamentos verbais ou não verbais de desvalorização (Rasheed e Abdulla, 2020)
As pessoas que integram o conselho se sentem parte dos acordos, propostas e ações (Carrillo et al., 2023)
O plenário do conselho toma suas próprias decisões e sua operação não depende da vontade da direção da AP (Carrillo et al., 2023)
Diversidade de assuntos levantados por ator social (Dilascio et al., 2023)

O envolvimento é garantido de forma que as partes interessadas percebam a existência de alternativas reais (Kovács et al., 2017)
Liderança compartilhada (Getzner et al., 2012)
Busca de consenso na mediação de propostas ou interesses conflitantes, visando o bem coletivo local (Macêdo, 2008)
Inclusão de novas pautas na reunião por outros representantes que não a gestão da AP (Dilascio et al., 2023)
Momentos em que as comunidades caiçaras proferiram sua opinião (Dilascio et al., 2023)
Número de deliberações de cada reunião (Dilascio et al., 2023)
Número de assuntos levantados por ator social (Dilascio et al., 2023)
Percepção dos operadores turísticos que os gestores do parque atendem ao público em geral ou favorecem grupos de interesse específico (Kaltenborn et al., 2011)
Os setores representados podem decidir sobre a composição e a estrutura do conselho (Carrillo et al., 2023)
Número de propostas feitas versus incorporadas (Turques De Andrade et al., 2007; Kovács et al., 2017)
Participação nas regras de gestão, localização da AP, zoneamento, plano de manejo, e implementação (Zeng et al., 2022; Maestro et al., 2022; Macêdo, 2008; Sáenz-Chávez et al., 2020)
Propriedade decisória da participação: deliberativa ou consultiva (Souza, 2006)
Efetividade
As relações entre os conselheiros e parceiros ajudaram ou impediram progressos no funcionamento da AP? (WWF-Brasil, 2013)
Aprendizado multidirecional (Davies et al., 2018; Paes, 2018)
As diferenças e os conflitos entre atores com interesses e ideias diferentes foram resolvidos de forma eficaz (Ma et al., 2023; Sáenz-Chávez et al., 2020) - nível de gestão de conflitos (Kovács et al., 2017)
A participação da comunidade oferece maior apoio à gestão da tomada de decisão e à AP (Ma et al., 2023; Rastogi et al., 2010; Getzner et al., 2012; KimDung et al., 2013)
Colaboração entre gestão da AP e atores (Kaltenborn et al., 2011; KimDung et al., 2013; Getzner et al., 2012; Rasheed e Abdulla, 2020) - nível de colaboração (Ecuador, 2015) - para ações de conservação (PROFONANPE, 2007; Sáenz-Chávez et al., 2020)
Combinação de múltiplos conhecimentos (Davies et al., 2018; Kovács et al. 2017)
Construção de confiança em relação a AP (Davies et al., 2018; Macêdo, 2008)
Conscientização sobre a AP (Dilascio et al., 2023; Rastogi et al., 2010)
Promove a elaboração e a implementação de acordos consensuados (Sáenz-Chávez et al., 2020) - número de acordos definidas na reunião (Dilascio et al., 2023) - ao longo do tempo, ampliação dos acordos tanto em termos geográficos quanto em complexidade (Borrini-Feyerabend, 1997)
Participação no monitoramento ambiental (Zeng et al., 2022)
Participação no monitoramento social (fiscalização) (Zeng et al., 2022)
O conselho é considerado útil pelas pessoas que o compõem (Carrillo et al., 2023)
Novas políticas de resposta (esquemas de pagamento, incentivos ou mudanças regulatórias) surgiram durante o

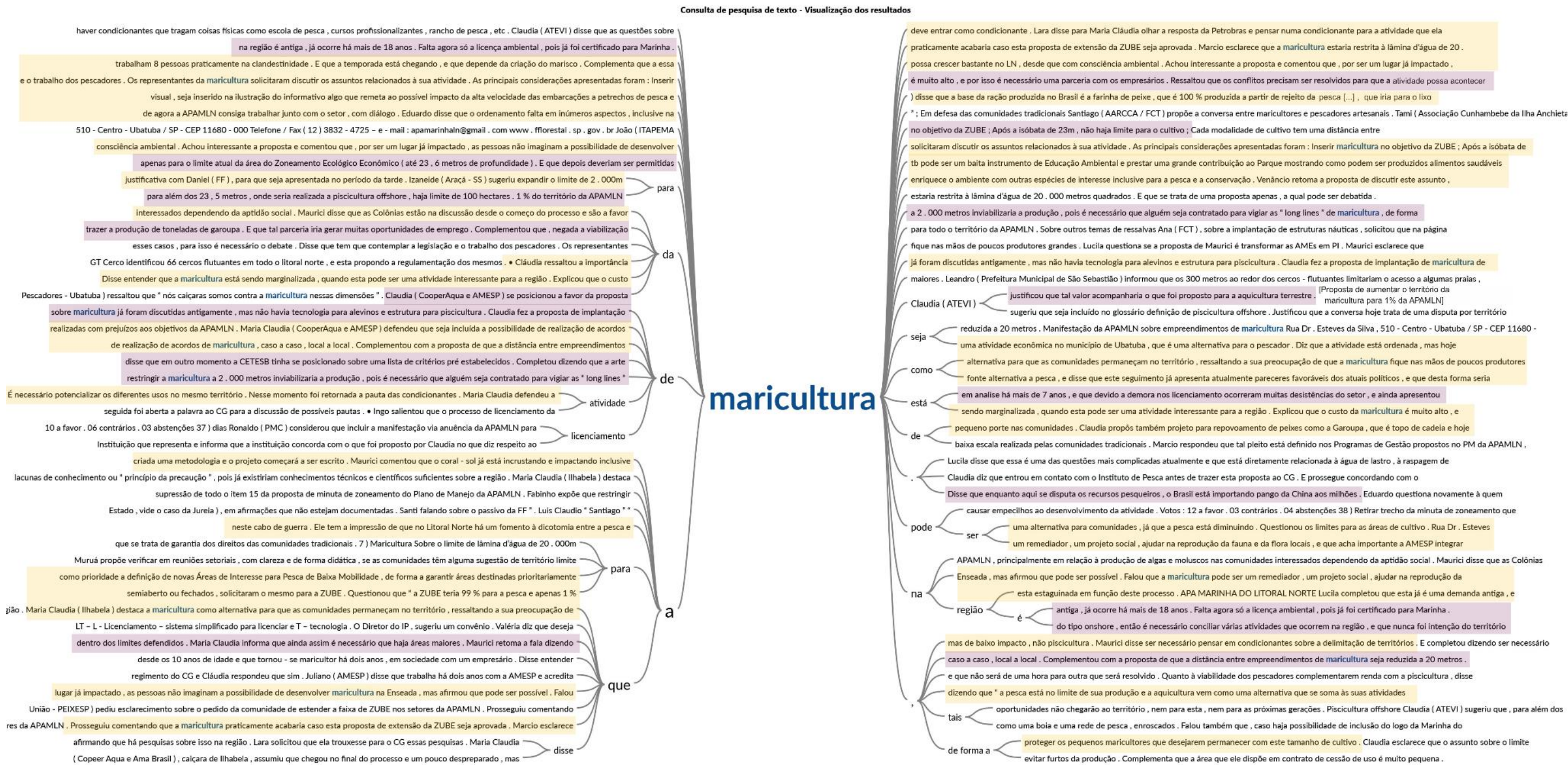
processo (Kovács et al. 2017)
Criação de mecanismos de compensação e/ou opções para o uso da área e propiciando um equilíbrio entre os objetivos da AP - práticas que obtenham um balanço favorável entre custo e benefício para a população local (Macêdo, 2008)
Os conselheiros consideram o Conselho um espaço para construir e ampliar suas redes de relações? (WWF-Brasil, 2013)
O processo participativo foi revisado quanto à sua efetividade (Stolton et al., 2023)

Árvore de palavras das manifestações relacionadas à defesa da pesca. Textos em amarelo indicam falas gerais sobre ordenamento e priorização da pesca; em vermelho, falas contrárias à criminalização do pescador; e em verde, manifestações em defesa da pesca artesanal e comunidades tradicionais. Comentários entre chaves foram incluídos para contextualizar algumas frases. As setas presentes em algumas frases indicam que a linha seguinte é continuação da anterior. Os trechos não destacados correspondem a falas não interpretadas, devido à limitação do número de palavras exibidas no gráfico. Para melhor visualização, aumente o zoom.



Fonte: elaborado pela autora.

Árvore de palavras das manifestações relacionadas à defesa da maricultura. Textos em amarelo indicam falas gerais em defesa da maricultura; em roxo, falas em defesa da maricultura de grande porte. Os trechos não destacados correspondem a frases não interpretadas, devido à limitação do número de palavras exibidas no gráfico. Para melhor visualização, aumento o *zoom*.



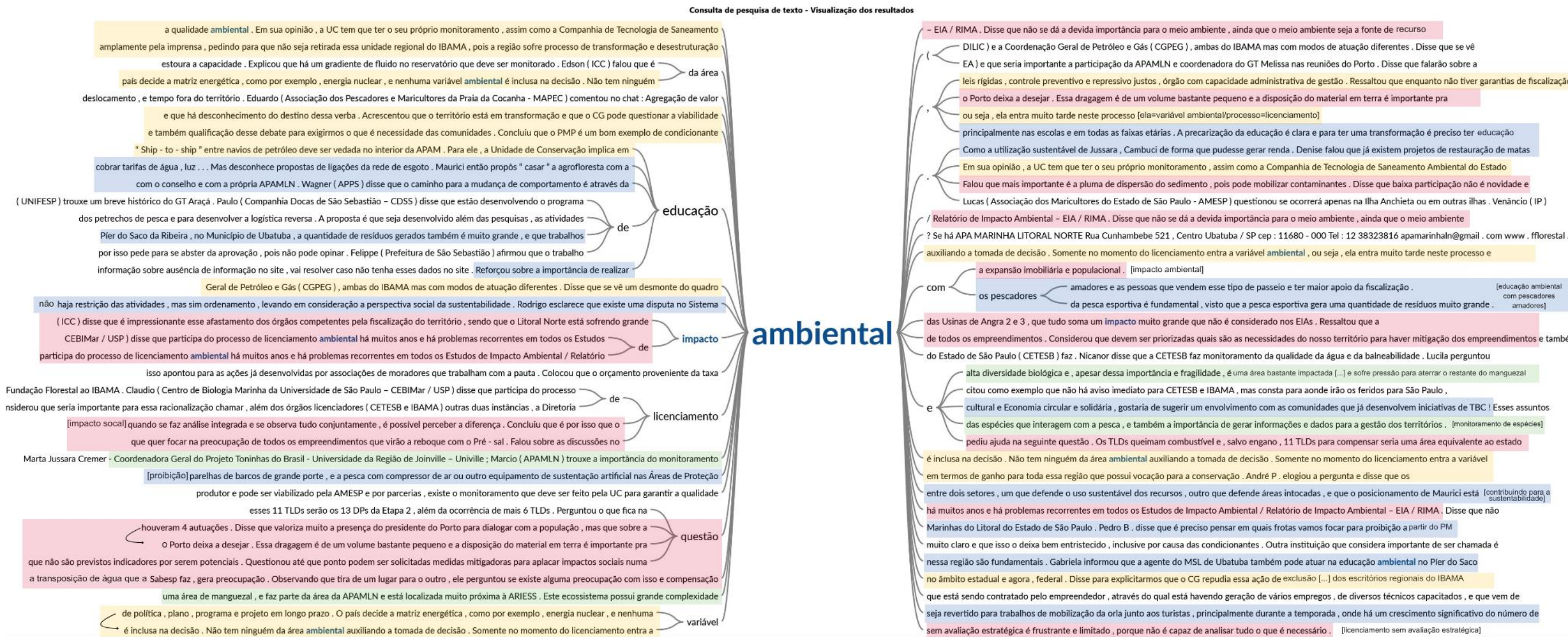
Fonte: elaborado pela autora.

Árvore de palavras das manifestações relacionadas à defesa da participação pública. Textos em amarelo indicam falas gerais em defesa da participação; em vermelho, falas relacionadas a fiscalização do exercício da participação; em verde, manifestações sobre a inclusão de comunidades tradicionais. Os trechos não destacados correspondem a frases não interpretadas, devido à limitação do número de palavras exibidas no gráfico. Para melhor visualização, aumento o *zoom*. Fonte: elaborado pela autora.



Fonte: elaborado pela autora.

Árvore de palavras das manifestações relacionadas à defesa da conservação marinha e da sustentabilidade. Textos em amarelo indicam falas genéricas sobre ações voltadas à conservação (ex.: maior monitoramento); em vermelho, falas relacionadas à responsabilização de megaempreendimentos por impactos socioambientais; e em azul, manifestações sobre o fomento à educação e à promoção para/do uso sustentável. Comentários entre chaves foram incluídos para contextualizar algumas frases. As setas presentes em algumas frases indicam que a linha seguinte é continuação da anterior. Os trechos não destacados correspondem a falas não interpretadas, devido à limitação do número de palavras exibidas no gráfico. Para melhor visualização, aumente o zoom.



Fonte: elaborado pela autora.

10.3 Aplicação sistematizada do SIS-MAPP nos casos de estudo.

Critério	Indicadores		Pontuação		Considerações
	Nº		APAMLN	PNBC	
Representatividade	1	Mapeamento, no âmbito do plano de manejo ou outro instrumento de gestão, dos atores sociais (instituições, associações, empresas e outros organizações) de interesse na área protegida	3	0	No caso da APAMLN, foi considerada a data de publicação do plano de manejo, 2022, assumindo que o mapeamento dos atores sociais foi atualizado até esse ano.
	2	Previsão, no quadro legal (ex. decreto de criação da área protegida ou do conselho) ou regimento interno, de cotas ou número mínimo de vagas destinadas à representação dos seguintes grupos sociais: (i) povos e comunidades tradicionais (PCTs) (ii) mulheres (iii) outros grupos sociais vulnerabilizados	2	1	
	3	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes do conselho gestor/espço de participação em relação à representatividade	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	4	Presença das(os) conselheiras(os)/participantes representantes de cada segmento nas reuniões ao longo de um ano ou do período de duração/ciclo conselho gestor/espço de participação	2	0	A APAMLN recebeu pontuação 2 porque, embora a análise geral dos anos revele uma recorrente menor frequência de alguns segmentos, houve uma maior presença por parte desses segmentos nos últimos anos. Já o PNBC pontuou 0, visto que a maioria dos segmentos representados não alcança sequer a presença mínima exigida.
	5	Composição do conselho/espço de participação a partir do mapeamento dos atores sociais, considerando: (a) a proporção entre atores do poder público e atores sociais (b) entre os atores sociais, a presença de grupos que: (i) detêm conhecimentos específicos para o manejo dos recursos (ii) são mais vulneráveis às ações e decisões de gestão (iii) possuem vínculos históricos e culturais com o território (iv) apresentam alta dependência econômica e social do uso dos recursos (v) têm interesses compatíveis com os objetivos de conservação e desenvolvimento (vi) possuem elevado potencial de impacto sobre a área protegida	2	1	
	6	© Diversidade de instituições/organizações representadas no conselho gestor/espço de participação	3	—	Não foi possível interpretar este indicador no contexto do PNBC, pois não se obteve dado sobre a composição exata da <i>junta rectora</i> , apenas a composição geral prevista na legislação.
Planejamento	7	Definição, no quadro legal ou regimento interno, dos itens: (i) objetivos da participação pública para a área protegida (ii) eleição/escolha de conselheiras(os)/participantes e presidente (quando houver o cargo) (iii) funcionamento - frequência, registros (atas, relatórios etc.), modalidade das reuniões (online, virtual, híbrido), divulgação de reuniões e outros	3	3	
	8	Definição, no regimento interno ou plano de manejo, de ferramentas (exemplo: indicadores) para monitorar e avaliar periodicamente o conselho/espço de participação, referente aos seguintes aspectos de processo (i a iv) e de resultados (v): (i) composição (ii) funcionamento (iii) transparência (iv) tomada de decisão (v) produtos finais	2	1	
	9	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes em relação ao funcionamento do conselho/espço de participação (frequência, formato, local e horário das reuniões)	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	10	Conformidade do funcionamento do conselho/espço de participação com o quadro legal ou regimento interno (itens ii e iii do indicador 7)	3	1	
	11	Presença de equipe facilitadora externa ou capacitação da equipe gestora da área protegida para mediação do conselho/espço de participação	2	—	Não foi possível interpretar este indicador no contexto do PNBC, pois ainda que haja a figura de um presidente na JR, não há dados sobre se houve capacitação para mediação ou não.
	12	Adoção, no âmbito do conselho/espço de participação, de comissões, câmaras, grupos de trabalho ou outras ferramentas participativas para tratar de temas específicos	2	1	
Transparência	13	Viabilização da participação mediante: (i) suporte logístico às conselheiras(os)/participantes (ii) capacitações e apoio técnico (ex. para o uso ferramentas digitais) (iii) adoção de mecanismos de inclusão com perspectiva de gênero	1	0	
	14	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes do conselho gestor/espço de participação em relação à transparência	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	15	Documentação do processo participativo por meio de atas ou relatórios e disponibilização para acesso público	2	1	
	16	Disponibilização das seguintes informações no portal oficial da área protegida: (i) legislação e regimentos (normativas, portarias, regimento interno, e outros) (ii) plano de manejo e outros conteúdos relevantes (diagnósticos, zoneamentos e outros) (iii) notícias e deliberações	2	1	

	17	Adoção de mecanismos formais de devolutiva sobre propostas, demandas e resultados da participação (por exemplo, protocolo de informes e atualizações sobre pautas pendentes no início das reuniões)	3	1	Para interpretar este indicador, considerou-se que, no caso da APAMLN, há procedimentos formalizados de retorno, como o protocolo de informes no início de cada reunião e a matriz de devolutiva das propostas feitas no processo de elaboração do plano de manejo. No PNBC foi considerado o mencionado por alguns entrevistados, que a devolutiva depende de os representantes solicitarem.
	18	Prestação de contas do órgão gestor da área protegida, por meio do relato sistemático das ações realizadas, dos resultados alcançados e do uso de recursos	3	1	
	19	© Adoção de medidas de acessibilidade linguística, incluindo a tradução de documentos relevantes para línguas utilizadas pelas PCTs envolvidas e a simplificação da linguagem de documentos técnicos	—	—	Não foi possível interpretar este indicador devido à ausência de dados sistematizados que permitam uma avaliação conforme as métricas.
Influência	20	Previsão legal e natureza decisória do conselho/espço de participação	1	1	
	21	Definição, no quadro legal, da obrigatoriedade do conselho gestor/espço de participação de se manifestar formalmente sobre os seguintes itens: (i) regimento interno ou diretrizes de participação (ii) plano de manejo (iii) escolha do gestor(a) e uso de recursos financeiros da área protegida (inclusive, de compensação ambiental) (iv) documentos (projetos, estudos etc.) relativos a atividades ou infraestruturas com alto potencial de impacto sobre a área protegida	2	3	
	22	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes em relação a influência no conselho gestor/espço de participação	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	23	Cumprimentos das obrigações de manifestação do conselho/espço de participação sobre os itens previstos no quadro legal (veja indicador 21)	3	1	
	24	Compartilhamento de liderança no âmbito do conselho gestor/espço de participação e outras ferramentas participativas (ex. comissões e grupos de trabalho) entre atores do poder público e atores sociais mediante	3	1	A pontuação 1 no caso do PNBC justifica-se pelo fato de que, apesar da existência da função de Presidente da <i>junta rectora</i> , foi relatada a ausência de autonomia, limitada pelo poder público.
	25	Alinhamento dos temas debatidos nas reuniões do conselho gestor/espço de participação com os objetivos da área protegida	2	1	
	26	Encaminhamento das propostas apresentadas por atores sociais no âmbito da elaboração de produtos como planos, programas e outros documentos oficiais	3	0	A pontuação referente ao PNBC baseou-se exclusivamente nas informações contidas nas atas das reuniões da JR, visto que não foi possível analisar o processo de elaboração e revisão do PORN e do PRUG por indisponibilidade de dados.
Efetividade	27	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes sobre o papel do conselho gestor/espço de participação na construção de confiança e apoio à área protegida	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	28	Opinião das(os) conselheiras(os)/participantes sobre a contribuição do conselho gestor/espço de participação para o alcance dos objetivos da área protegida	—	—	Não foi possível interpretar este indicador, pois este estudo não conseguiu entrevistar todos os membros do conselho gestor da APAMLN e da <i>junta rectora</i> do PNBC.
	29	Criação, revisão ou rejeição de políticas, normativas, instrumentos de gestão e ordenamento, e estudos/relatórios ambientais para a contextualização do quadro legal e técnico à realidade local observando os objetivos da área protegida	2	0	Embora não tenha havido uma análise sistematizada deste indicador, a leitura de todas as atas do CG APAMLN sugere que a prática é comum. Contudo, há depoimentos que evidenciam pendências e questões ainda não avançadas, como os temas dos ranchos de pesca ou os relacionados à proteção da biodiversidade.
	30	Elaboração, no âmbito do conselho gestor ou de outros espaços de participação, do plano de manejo e do zoneamento que promovam o uso sustentável por meio da definição e priorização de: (i) usos tradicionais e de baixa escala; (ii) áreas e ações destinadas à proteção da biodiversidade; (iii) geração de benefícios (econômicos, sociais e de acesso) para grupos sociais vulnerabilizados; e (iv) responsabilização por cada ação/meta prevista focando na colaboração entre poder público e os demais segmentos	2	—	Não foi possível analisar o processo de elaboração e revisão do PORN e do PRUG por indisponibilidade de dados. No caso da APAMLN, a pontuação se deu sobretudo por um aumento expressivo de zonas para usos de baixa escala, porém com a diminuição de zonas voltadas à proteção da biodiversidade.
	31	Cooperação entre atores sociais e com os atores do poder público em ações nos temas do monitoramento, fiscalização, conservação e gestão e ordenamento de usos e atividades da área protegida	2	1	No caso do PNBC, foi identificado apenas uma cooperação entre poder público e representantes da aquicultura para lidar com o tema dos <i>cormoranes</i> .
	32	Formalização de acordos entre atores sociais e órgão gestor da área protegida no âmbito do conselho gestor/espço de participação para a mitigação de conflitos	2	1	No caso do PNBC, foi identificado apenas um acordo entre poder público e representantes da aquicultura para lidar com o tema dos <i>cormoranes</i> . Na APAMLN, foi identificado apenas um acordo formalizado, o da Gestão Compartilhada da Ilha das Couves, embora entrevistas tenham mencionado outros acordos realizados antes da aprovação do acordo de gestão no plano de manejo, dando a entender que não foram formalizados.
	33	Controle social, no âmbito do conselho gestor/espço de participação, visando assegurar a conformidade do processo participativo e da gestão da área protegida, a priorização do previsto no plano de manejo e a fiscalização de condutas contrárias aos objetivos da área protegida	2	1	A pontuação atribuída à APAMLN decorre do fato de que o controle social é recorrente, tanto nos discursos quanto em ações, como a solicitação formal de retirada da pauta das concessões, porém marcado pela ausência de ações formais dos atores sociais em momentos críticos, como na interrupção arbitrária do conselho gestor em 2017 pelo governo estadual. No caso do PNBC, o controle social é exercido predominantemente por um único representante (Ecologistas en Acción).
	34	© Direcionamento estratégico dos recursos de condicionantes e compensações ambientais a partir do contexto territorial da área protegida	3	—	

