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

A Participação de Comunidades Tradicionais Costeiras em Espaços de Governança Ambiental

Laura Brandão Sader

São Vicente (SP)

2023

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

A Participação de Comunidades Tradicionais Costeiras em Espaços de Governança Ambiental

Laura Brandão Sader
Orientador: Davis Gruber Sansolo
Coorientadora: Giovana Cioffi

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Banca Examinadora para a obtenção de grau em bacharel em Ciências Biológicas com habilitação em Gerenciamento Costeiro.

São Vicente (SP)

2023

S125p

Sader, Laura Brandão

A Participação de Comunidades Tradicionais Costeiras em Espaços de Governança Ambiental / Laura Brandão Sader. -- São Vicente, 2023

30 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Ciências Biológicas) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Instituto de Biociências, São Vicente

Orientador: Davis Gruber Sansolo

Coorientadora: Giovana Cioffi

1. Governança Ambiental. 2. Participação Pública. 3. Comunidades tradicionais. 4. Áreas de Proteção Ambiental. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Biociências, SãoVicente.

Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a UNESP por toda infraestrutura, o CNPq por me conceder a bolsa, a toda equipe do LAPLAM, principalmente a Giovana Cioffi, por todos os ensinamentos e pela paciência, e ao Davis, por me proporcionar tanto.

Queria agradecer, também, ao meu avô, por ser a pessoa mais maravilhosa que eu tive oportunidade de conhecer.

Resumo

A governança se torna fundamental ao considerar as pluralidades de manifestações existentes em um território, pois permite a participação de diferentes atores na discussão de conflitos e na tomada de decisões compartilhadas. Tendo isso em mente, o atual trabalho teve como objetivo compreender o estado da arte da participação de comunidades tradicionais costeiras, ao redor do mundo, em espaços de governança ambiental, por meio da revisão bibliográfica sistemática integrativa.

O estudo constatou que apesar do aumento da participação pública e do reconhecimento da sua importância nos últimos anos, isso não significa aumento na qualidade dessa participação, além de ainda existirem casos de participação instrumental. São muitas as dificuldades enfrentadas para maior inclusão de comunitários em espaços de governanças, as principais observadas podemos citar: falta de representatividade, de incentivo financeiro, comunicação inclusiva, credibilidades do governo perante as comunidades, falta de transparência, dificuldade de locomoção.

Abstract

When it comes to territory management Governance is a critical, as it allows the participation of different stakeholders in the discussion of conflicts and in shared decision-making. Thus, this work aimed to understand the state of the art of the traditional coastal communities participation in environmental Governance arenas. The method Applied was na integrative systematic bibliographical review. The study has shown that despite the increase in public participation and recognition of its importance over the years, has not meant an increase in its quality. There are many difficulties that must be adressed for greater inclusion of community members in governance arenas, some of these are: lack of representativeness, financial incentive, lack of transparency.

1. Introdução

Sociedade, segundo McGoodwin (2002), representa um agrupamento de indivíduos, que podem ou não pertencer a mesma cultura, porém, que estabelecem padrões de interações. Já uma comunidade, pode ser entendida como um grupo social unido em determinado território, que interage de forma contínua, e compartilha de uma mesma cultura.

Comunidades possuem um patrimônio histórico-cultural próprio constituído por todo saber compartilhado por uma população, é seu idioma, história, mitologia, crenças religiosas, visão de mundo, valores, padrões de comportamento, meio de subsistência, modos de organização social, econômico, político e religioso. Esse patrimônio, ao longo de sua concepção, se adapta diante de novas circunstâncias (MCGOODWIN, 2002; NOGARA, 2005).

Segundo a política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007):

> "Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição"

Assim, a constituição do patrimônio histórico-cultural de uma comunidade está intrinsicamente ligado ao seu território, considerando que é ali onde se moldam e concretizam os usos da terra, a forma de organização no espaço e

seus significados. O território também é campo de transformações que muitas vezes representam desafios a existência e preservação das comunidades (HAESBAERT, 2010; SACK, 1986).

Um exemplo é o conflito gerado pela implementação de áreas de proteção integral, em territórios habitados por comunidades, como o caso da comunidade do Saco de Mamanguá (RJ), transformada em Reserva Ecológica Estadual da Juatinga. Segundo sua regulamentação, é proibido habitantes, porém foi criada já previamente ocupada por uma comunidade caiçara, o que gerou inúmeros conflitos (DIEGUES & NOGARA, 2005).

De acordo Pirró (2011) e Duarte (2018) é importante que políticas públicas reconheçam as pessoas e a cultura como parte do território a ser protegido, e que seu planejamento e implementação sejam formulados junto àqueles que fazem uso do mesmo, a fim de mitigar conflitos como mencionado acima.

Já existem diversos estudos que demonstram que comunidades locais tendem a participar e se comprometer com estratégias de conservação de longo prazo quando seus interesses e opiniões são incluídos na tomada de decisões e quando as partes interessadas não são apenas consultadas, mas também envolvidas diretamente por órgãos públicos (BURBANO *et al*., 2020).

Considerando as pluralidades de manifestações existentes em um território, a governança tem sido um tópico central no debate acerca da discussão de conflitos e tomada de decisão compartilhada (HAESBAERT, 2010). Dessa forma, a próxima seção tem o objetivo de caracterizar como a governança pode ser aliada no processo de inclusão de comunidades costeiras em tomadas de decisão.

1.1. Governança

Governança se refere aos processos e mecanismos, que além de incluir a ação do Estado, reúnem diferentes atores sociais (como comunidades, empresas e ONGs), viabilizando a articulação de interesses em comum nas formulações e tomadas de decisões, bem como na execução de ações, permitindo a discussão de novos arranjos societários, e assim, conciliar os interesses econômicos, ecológicos e sociais. Sendo um processo contínuo de cooperação e de acomodação, para discutir (SEIXAS *et al*., 2020; SMOUTS, 2004; ZHOURI, 2004).

Para que haja uma boa governança é importante que haja: transparência, *accountability*, comprometimento, conhecimento, recursos e participação (TEIXEIRA & GOMES, 2019). Considerando o proposto neste trabalho, a próxima seção foi dedicada a aprofundar o conceito e aspectos de participação.

1.2. Participação pública

A participação pública engloba uma variedade de procedimentos com o objetivo de consultar, envolver e informar o público, permitindo que as pessoas afetadas por uma ação contribuam para essa decisão. Essa contribuição pode se dar em diferentes escalas, por exemplo, em níveis mais baixos, envolve a comunicação entre cientistas ou gestores e o público (no entanto, esse processo pode ignorar a questão social, econômica e cultural do público em questão), já em níveis mais altos pode haver algum grau de contribuição do público, como na solicitação da opinião pública ou na participação ativa de representantes públicos no processo de tomada de decisão (ROWE & FREWER, 2000).

O aumento do interesse quanto a participação pública na tomada de decisões está associado ao reconhecimento de que a implementação de políticas impopulares podem resultar em protestos e reduzir a confiança no governo (KASPERSON *et al.,*1992), ou pelo fato do reconhecimento dos direitos humanos básicos em relação à democracia (LAIRD, 1993; PERHAC, 1996).

A participação pública é fundamental no que tange ao meio ambiente devido à complexidade dos sistemas ecológicos, à sua magnitude e dos diversos atores que os utilizam. No Brasil, a participação pública na gestão ambiental se tornou institucionalizada na Constituição Federal de 1988 (JUNIOR, 2019).

Segundo Kalikoski et al. (2009), abordagens participativas podem auxiliar na proteção das sociedades tradicionais contra a pressão de explorações não sustentáveis dos recursos naturais. Podemos usar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n° 7.661, de 1988) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n° 9985, de 2000) como exemplos de políticas públicas que reconhecem a importância tanto da participação de comunidades tradicionais e/ou locais no processo decisório de decisão, quanto da legitimação das práticas tradicionais no manejo dos recursos.

Importante destacar que em certos casos as formas de participação podem servir como uma “camuflagem” de estruturas desiguais e manter relações de poder já existentes (ZHOURI, 2004).

Além é possível citar certos entraves que tornam o processo participativo mais desafiador, como a falta de informação, falta de transparência, uso de documentos e informações de difícil acesso, ausência de um mecanismo que permita que o público avalie o processo, utilização de linguagem e termos altamente técnicos, desrespeito às diferenças dos segmentos sociais, utilização

de espaços de maneira não democrática, dificuldade do Estado em aceitar processos reivindicatórios, ou até mesmo levar em consideração opiniões das classes representadas (PIRRÓ, 2011; ZHOURI, 2004)..

Há também, casos nos quais é necessário possuir qualificação técnica e computacional, domínio da língua inglesa, entre outros, que acabam excluindo parcela da população, como comunidades rurais e periféricas, de tomadas de decisão que os afetam (ZHOURI, 2004).

Lembrando que segundo a Agenda 21, é dever do Estado promover a participação social na gestão de recursos marinhos, logo, é função dele identificar as causas da baixa adesão e buscar soluções (RISSO, 2016).

Plano Nacional de gerenciamento Costeiro

Portaria do mistério n. 0440, 20 de dezembro de 1996

2. Objetivos

Compreender o estado da arte da participação de comunidades tradicionais costeiras, ao redor do mundo, em espaços de governança ambiental.

2.1. Objetivos específicos

a- Identificar os principais entraves do processo participativo

b- Mapear possíveis soluções para tais desafios

3. Procedimentos metodológicos

Visto que o objetivo do trabalho é reunir o conhecimento acerca da participação de comunidades tradicionais em espaços de governança ambiental, foi utilizado o método de revisão bibliográfica sistemática integrativa. Este método permite resumir de forma rigorosa o passado da literatura empírica ou teórica, possibilitando uma ampla compreensão sobre o tema, o que diminui a margem de erros (BOTELHO *et al*., 2011).

Seguindo o método, primeiramente ocorre a identificação do tema e formulação da pergunta de pesquisa, ou seja, define-se a problemática que será estudada, bem como a questão da pesquisa, a qual deve ser objetiva e específica. Após a delimitação do que se pretende responder, são escolhidos os descritores que serão utilizados na busca.

Para este estudo a questão que buscamos responder é qual a situação da participação pública de comunidades costeiras em espaços de governança no mundo.

Para o levantamento bibliográfico foram utilizadas as plataformas “Web of Science”, “Scopus” e “Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)”. No quadro (tabela 1) abaixo estão discriminados os descritores utilizados na pesquisa:

Descritores em português	**Descritores em inglês**
“Comunidades pesqueiras” AND “Governança ambiental”	“Artisanal Fisher” AND “Environmental Governance”
“Comunidades pesqueiras” AND “Participação”	“Participation” AND “Artisanal Fisher”
“Comunidades tradicionais” AND “Governança Ambiental” AND “Litoral”	“Local Communities” AND “Ocean Governance” AND “Participation”
“Comunidades tradicionais” AND “Participação” AND “Litoral”	“Local Communities” AND “Environmental Governance” AND “Participation” AND “Coast”
“Comunidades tradicionais” AND “Participação” AND “Costa”	“Traditional Communities” AND “Environmental Governance” AND “Coast”
“Comunidades tradicionais” AND “Participação” AND “Litoral”	“Traditional Communities” AND “Social participation” AND “Coast”
“Pescador Artesanal” AND “Governança Ambiental”	
“Pescador Artesanal” AND “Participação”	

Tabela 1 - descritores utilizados na pesquisa

O próximo passo envolveu estabelecer critérios de inclusão, sendo assim, para o estudo foram incluídos: artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, disponíveis em formato digital na íntegra; publicações em língua portuguesa, inglesa e espanhola. E os critérios de exclusão: estudos que

não responderam à pergunta de análise, pesquisas em formato de apostila, cartas editoriais, ou trabalhos duplicados, foram excluídos.

Então, os trabalhos selecionados são categorizados segundo o título, autor, data de publicação, país onde foi realizado o estudo, em qual base de dados foi encontrado e o formato do estudo, e por fim ocorre a análise crítica dos documentos.

4. Resultados e discussão

Cerca de 1.328 documentos responderam aos descritores utilizados (BDBT – 10, Web of Science – 718, Scopus – 598) (figura 1). Entretanto, após os fatores de exclusão e inclusão restaram 15 estudos, apontados na tabela 2.

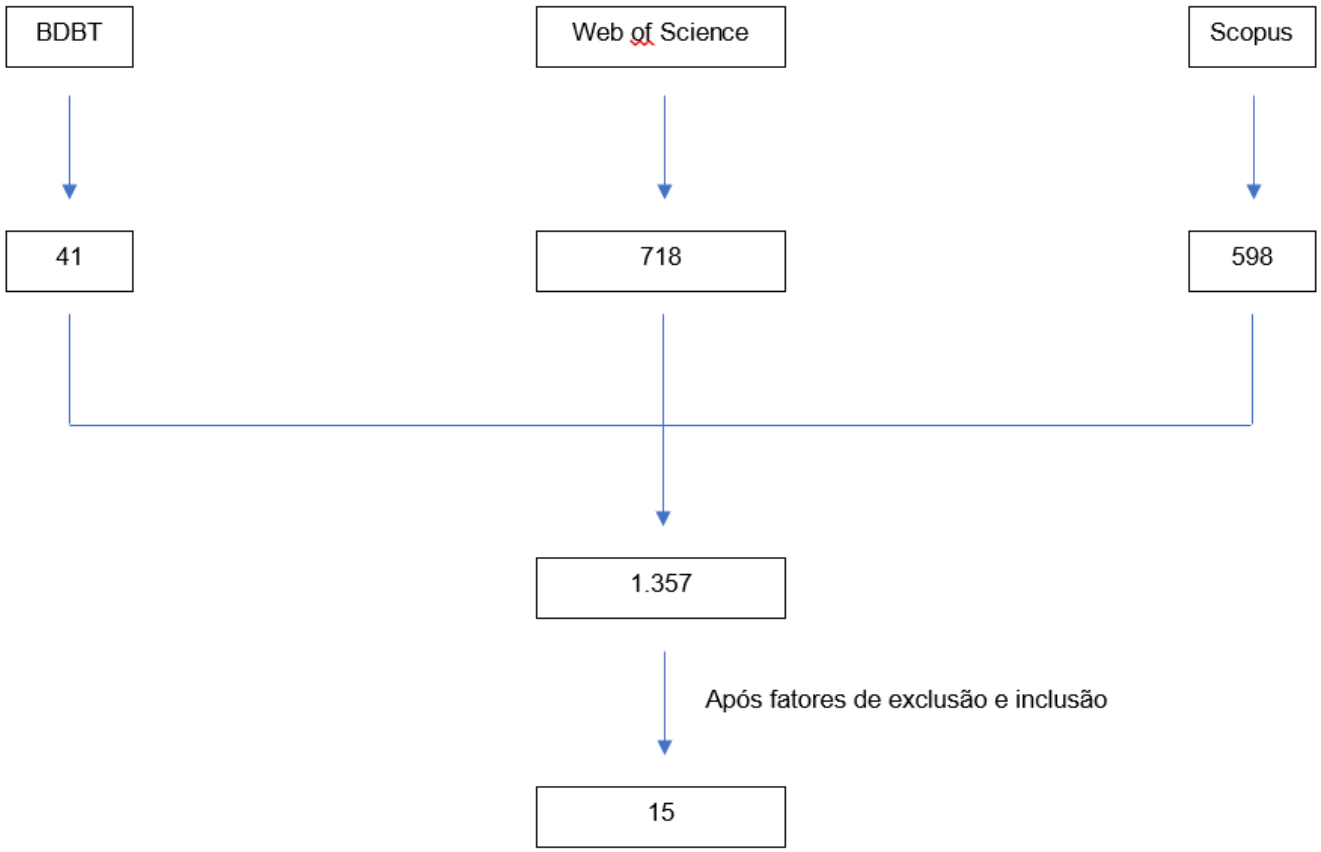

Figura 1

Tabela 2: Caracterização dos resultados

Título	Autor	Ano	País	Base de dado	Revista
"Resistir e retomar, nossa terra e nosso mar": os comuns como planejamento e gestão territorial subversivos em Guaraqueçaba	Letícia Ayumi Duarte	2018	Brasil	BDBT	Tese de Doutorado
A participatory decision making framework for artisanal fisheries collaborative governance: Insights from management committees in Chile	Rodrigo A. Estévez, Calos Veloso, Gabriel Jerez, Stefan Gelcich	2020	Chile	Scopus	Artigo
Community and Marine Conservation in South Africa : Are We Still Missing the Mark?	Nasreen Peer, Ella-Kari Muhl, Jamila Janna, Michael Brown, Sinegugu Zukulu, Philile Mbatha	2022	África do Sul	Scopus	Artigo
Disputed Territories in Southeastern Brazil: Effects of the Serra da Bocaina National Park on Nearby Coastal Communities	Rodrigo Rodrigues de Freitas, Luciana Gomes de Araujo	2020	Brasil	Web of Science	Artigo
Exclusionary decision-making processes in marine governance: The rezoning plan for the protected areas of the 'iconic' Galapagos Islands, Ecuador	Diana V. Burbano, Thomas C. Meredith, Monica E. Mulrennan	2020	Equador	Scopus	Artigo
Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios	Daniela Coswig Kalikoski, Cristiana Simão Seixas, Tiago Almudi	2009	Brasil	Scopus	Artigo
Linking social organization , attitudes , and stakeholder empowerment in MPA governance	José Gilmar Cavalcante de Oliveira Júnior, João V. Campos-Silva, Richard J. Ladle, Vandick da Silva Batista	2021	Brasil	Scopus	Artigo
Moving from consultation to participation: A case study of the involvement of fishermen in decisions relating to marine renewable energy projects on the island of Ireland	Kieran Reilly, Anne Marie O'Hagan, Gordon Dalton	2016	Irlanda	BDBT	Dissertação de mestrado
Participação de comunidades de pescadores tradicionais na elaboração de políticas públicas para a zona costeira: um estudo de caso sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico Marinho no Litoral Norte de São Paulo	Luciana Yokoyama Xavier	2010	Brasil	BDBT	Dissertação de mestrado
Participação Democrática na Gestão dos Bens Naturais Comuns e Populações Nativas no Litoral Sul do Paraná	Larissa Mellinger e Dimas Floriani	2015	Brasil	Scopus	Artigo

Participação social e percepção ambiental na governança de unidades de conservação: um estudo de caso no Parque Estadual Cunhambebe, RJ	Marcondes Geraldo Coelho Junior	2019	Brasil	BDBT	Dissertação de mestrado
Participação social em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (São Paulo, Brasil)	Luciene Cristina Risso	2016	Brasil	Web of Science	Artigo
Public participation and effective water governance at the local level: a case study from a small under-developed area in chile	Tarisai Garande, Suzan Dagg	2005	Chile	Web of Science	Artigo
Public participation, artisanal fishers, and the implantation of a coastal megaproject	John Marr Ditty, Carlos Eduardo de Rezende	2013	Chile	Web of Science	Artigo
Towards local governance of marine resources and ecosystems on Easter Island	Jaime A. Aburto, Carlos F. Gaymer E Georgina Cundill	2017	Chile	Scopus	Artigo

Conforme a tabela, podemos observar que 16% dos documentos encontrados fazem parte do chamado literatura cinza, ou seja, se trata de uma bibliografia de difícil acesso, tais como teses, informes técnicos ou institucionais, publicações, os quais, normalmente, não são encontrados em inglês. Ao contrário da literatura convencional, que possui maior distribuição e visibilidade, como por exemplo, os artigos científicos, que corresponderam a 84% dos documentos encontrados (BOTELHO & OLIVEIRA, 2015; LAUFER, 2007).

Foram encontrados estudos realizados, no Brasil (53,3%), Chile (33,3%), África do Sul (6,7%), Equador (6,7%) e Irlanda (6,7%).

Com relação aos trabalhos realizados no Brasil, foi observado a discussão da relação entre comunidades tradicionais e Unidades de Conservação, localizadas no Paraná (Área de Proteção Ambiental de Guaratuba e Parque Nacional do Superagui), no Rio de Janeiro (Parque Nacional da Serra da

Bocaina, Parque Estadual Cunhambebe), São Paulo (Parque Estadual da Ilha do Cardoso), Alagoas e Pernambuco (Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais), sendo um dos focos dos trabalhos a caracterização da participação dos habitantes presentes nessas regiões e/ou em seu entorno (DUARTE, 2018; FREITAS & ARAUJO, 2020; RISSO, 2016; JUNIOR, 2019; JUNIOR *et al*., 2021).

Já Kalikoski e colegas (2009) analisaram os sistemas de gestão comunitária e compartilhada da pesca, trazendo os maiores desafios do processo. Enquanto Xavier (2010) trouxe a participação de duas comunidades tradicionais na zona de gestão costeira, por meio da construção do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de São Paulo.

O segundo local com mais estudos realizados foi no Chile, os quais abordaram a governança ambiental sob diferentes perspectivas, seja pela inserção de unidades de conservação em locais habitados por comunidades tradicionais (Ilha de Páscoa), na gestão da pesca artesanal, ou na implementação de projetos ambientais (ABURTO *et al.,* 2017; DITTY & REZENDE, 2013; GARANDE & DAGG, 2005; ESTÉVEZ *et al*., 2020).

Os estudos feitos na África do Sul e Equador qualificaram a participação de comunidades tradicionais em Unidades de Conservação (PEER *et al.*, 2022; BURBANO *et al*., 2020). Já Reilly e colegas (2016) apresentaram a implementação de um projeto em conjunto com a comunidade local na Irlanda.

Assim, por meio da exploração de dados, foi possível perceber que conflitos entre a implantação de áreas de proteção e comunidades tradicionais podem ser observados em diferentes países.

Em Galápagos, no Equador, foi adotado um regime de gestão participativa, que, apesar de alguns defenderem que tal regime ainda é controverso devido à existência de desigualdades e decisões políticas pré-determinadas (HENNESSY & MCCLEARY, 2011), muitos stakeholders defendem que esse tipo de gestão, permitiu a colaboração e o diálogo entre as partes envolvidas, o que levou a diversas resoluções (BURBANO et al., 2020).

Entretanto, durante a revisão da “Lei do Regime Especial para a Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Província de Galápagos”, em 2015, decisões quanto a zonação da área de proteção marinha foram tomadas sem consultar outros atores afetados, incluindo as comunidades tradicionais, desconsiderando parâmetros sociais, econômicos e políticos (BURBANO et al., 2020).

Este fato intensificou os desentendimentos, e criou um sentimento de traição, diminuindo a confiança que havia sido construída até ali. Houve reclamações tanto quanto a falta de inclusão em tomadas de decisão, quanto a ausência de transparência no processo. Isso provocou uma diminuição da participação em espaços de governança (BURBANO et al., 2020).

Ainda segundo Burbano e colegas (2020), uma abordagem não participativa e a falta de transparência levam a um fenômeno chamado “apropriação oceânica”, onde o direito e o acesso a recursos marinhos são transferidos por meio da marginalização de habitantes locais.

Outro exemplo é o ocorrido na Ilha de Páscoa, no Chile, lar de uma comunidade intitulada Rapanui. No local foi criada a área de proteção marinha “Motu Motiro Hiva Marine Park”, o qual segue o modelo de de reserva natural estrita, segundo a IUCN. Mesmo implementando uma área protegida que

restringe o uso humano, não houve a participação da comunidade durante o processo de implementação. Mesmo a segunda principal atividade econômica da Ilha sendo a pesca, as regulações pesqueiras não levaram em conta a cultura local, as tradições e crenças do povo Rapanui, o que provocou uma diminuição da confiança em relação ao governo, assim como observado em Galápagos (ABURTO et al., 2017).

Atualmente, a governança da pesca artesanal no Chile tem transitado para uma gestão policêntrica colaborativa, ou seja, ocorreu a criação de centros de decisão, que possuem certa independência operacional para estabelecer regras de autorregulação, e têm sido fundados comitês de gestão, com o objetivo de implementar uma política sustentável, compostos por pescadores artesanais, agentes governamentais e representantes da indústria alimentícia (ESTÉVEZ *et al*., 2020).

A princípio, isso indicaria um aumento da inclusão em espaços decisórios, no entanto a comunidade não se sente representada, principalmente pelas diferenças culturais, visto que o povo Rapanui tem descendência da cultura polinésia, diferentemente do país latino-americano (ABURTO et al., 2017).

Mesmo tendo sido criados de grupos de trabalho, com o objetivo de representar os interesses locais e apresentar propostas de medidas de conservação baseadas na tradição da população da ilha para o governo central, a desconfiança gerada pela implementação do parque implicou na baixa participação dos representantes locais (ABURTO et al., 2017).

Estévez e colegas (2020), observaram outra problemática estrutural que prejudica a participação em um dos espaços criados pela nova política no Chile, no comitê Arauco (responsável pela gestão da pesca bentônica no Golfo

Arauco). A falta de informações completas, além de gerar desconfianças, viabiliza ações estratégicas, que colocam o interesse próprio acima da realização do acordo coletivo, ressaltando a importância da transparência em espaços participativos.

Na África do Sul, as unidades de conservação são associadas a um processo histórico de exclusão social, sua criação reflete valores coloniais e do apartheid, nos quais apenas os interesses comerciais brancos são reconhecidos (PEER *et al.,* 2022).

Atualmente, apesar da presente política de conservação africana incluir a participação pública no processo, a realidade é diferente. Estudos demonstraram que a participação de comunidade é de caráter instrumental, ou seja, é esperado que representantes das populações tradicionais participem da implementação de medidas de gestão, mas na grande maioria dos casos não possuem espaço de fala. Mesmo essas populações sofrendo diversos impactos devido a implementação de áreas de conservação, como perda de meios de subsistência, expulsão de espaços de convivência, sendo uma violação dos direitos humanos (PEER *et al.,* 2022).

Já no Brasil, a participação social frequentemente se caracteriza como uma pseudoparticipação, pois reuniões, palestras, oficinas, encontros promovidos possuem mais uma finalidade de informar ou consultar as comunidades tradicionais, sem que haja de fato tempo para ouvir críticas e opiniões dos comunitários (DUARTE, 2018).

Duarte (2018), após estudar a gestão territorial em Guaraqueçaba (PR), local em que o ICMBio promoveu reuniões e oficinas para a produção do Plano de Manejo, observou que o objetivo era de comunicar ou consultar as

comunidades acerca das opiniões ou anseios que se referiam aos objetivos do Parque Nacional Superagui (PNS), não havendo oportunidade de fala para questões levantadas pelas comunidades.

Foi constatado uma situação parecida durante a elaboração e implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico Marinho (ZEEM) no litoral norte de São Paulo, e na gestão da Área de Proteção Ambiental de Guaratuba, onde os atores mais ativos em reuniões eram os integrantes do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e o próprio gestor da UC, e apesar de moradores nativos demonstrarem seu descontentamento, eram pouco valorizados ou até mesmo incompreendidos pela plenária (MELLINGER & FLORIANI, 2015; XAVIER, 2010).

O mesmo foi observado em audiências públicas acerca da implementação de um megaprojeto costeiro em Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, na comunidade Farol de São Tomé, onde pescadores não possuíam oportunidade de discutir assuntos de seu interesse (DITTY & REZENDE, 2013).

De tal maneira, o governo falha em reconhecer a identidade coletiva de povos tradicionais, por não ocorrer de fato a efetivação de seus direitos, já que eles não possuem poder sobre o futuro do seu território, assim, a participação social é mobilizada a fim de controle territorial do Estado e ocorrendo o “silenciamento” das demandas identitárias e territoriais do conjunto de comunidades tradicionais” (DUARTE, 2018).

Segundo Mellinger e Florini (2015), caso os conselhos consultivos e deliberativos forem formados apenas com o intuito de ouvir ou informar outros atores sociais, estariam alcançando apenas um efeito quantitativo de integração

e participação, ou seja, há um aumento da quantidade da participação, entretanto, não é observado uma melhora na qualidade.

Uma das soluções levantadas para tal problema é realizar encontros, reuniões, workshops, oficinas, em fases iniciais de qualquer processo, tendo maior probabilidade de resultar na participação ativa de moradores de comunidades tradicionais, ao invés de executar um processo de consulta que apenas possibilita comentários sobre decisões já tomadas, o que ajuda a construir confiança entre os atores (REILLY *et al*., 2016).

Como exemplo, é possível citar a comunidade de Molina, no Chile, que participou de audiências públicas sobre um projeto, do governo nacional em conjunto com ONGs, que visava o tratamento da água. Apesar da inclusão da população na governança da água, uma das principais reclamações levantadas pelos pesquisadores foi que os habitantes desejavam ter participado mais ativamente, entretanto eles sentiram que só foram consultados nas fases finais do projeto, (GARANDE & DAGG, 2005).

Diversos estudos demonstraram a importância da escolha de representantes para agir como intermediários, existe a necessidade que a representação dos órgãos seja feita por alguém que saiba se comunicar com os comunitários e tenha confiança deles. Assim como, é relevante que o representante dos comunitários defenda o interesse da comunidade como um todo, e não de grupos específicos dentro delas (MELLINGER & FLORIANI, 2015; XAVIER, 2010).

Uma das problemáticas é que o Estado, órgãos não governamentais, e outros, não passam credibilidade. seja por conta de histórico de conflitos e de exclusão, situações mal resolvidas entre os moradores e órgãos ambientais, falta

de comunicação e compreensão de outros atores envolvidos, anos de decisões tomadas sem considerar comunidades, o que provocava uma queda na participação, já que os nativos não viam sentido em estar presentes nas atividades (MELLINGER & FLORIANI, 2015; XAVIER, 2010; REILLY *et al*., 2016).

Como dito acima, outro fator importante é que o interesse dos comunitários também seja defendido, o que é uma das funções dos representantes da comunidade tradicional, entretanto existem relatos que mostram que isso não ocorre em diversos locais, sendo observado a presença de uma organização distante, e o predomínio da defesa de interesses individuais ao invés do coletivo (JUNIOR, 2019; MELLINGER & FLORIANI, 2015; FREITAS & ARAUJO, 2020).

Um exemplo é na Colônia de Pescadores de Guaratuba (PR), que sofre críticas dos próprios comunitários, visto que a atual gestão (praticamente vitalícia) apresenta conflitos internos e até mesmo dispersão de ideias. Outro caso é o da comunidades de Trindade (RJ), onde apesar de apresentarem uma participação ativa, os representantes são pessoas com maior poder aquisitivo (JUNIOR, 2019; MELLINGER & FLORIANI, 2015; FREITAS & ARAUJO, 2020).

Nesses cenários, torna-se difícil a atuação como órgão de organização e reivindicação de classe. Uma das razões da problemática vem do fato que os moradores que participam ativamente dos conselhos são conhecidos como a “elite” das comunidades, por se tratar de agricultores familiares ou pequenos empresários que possuíam certa organização social prévia e exercendo maior influência dentro da organização dos moradores, assim, suas reivindicações são

mais específicas. Assim, Xavier (2010) ressalta a importância de incentivar o fortalecimento das associações locais,

Como mencionado na introdução, diversas são as dificuldades enfrentadas quanto à adesão de moradores tradicionais nos espaços de governança, sendo provavelmente a mais influente seja o fato de que os encontros implicavam na perda de um dia de trabalho por parte do representante das comunidades, visto que é isto que garante o sustento do mesmo, pela falta de incentivo financeiro ou pela distância (JUNIOR, 2019; RISSO, 2016; MELLINGER & FLORIANI, 2015; XAVIER, 2010), muitos comunitários questionaram a razão pela qual o conselho não iria até a comunidade. Podemos ligar isso ao fato da falta de representação, discutida acima, em espaços de governança, pois acaba limitando quem pode participar às reuniões (REILLY *et al*., 2016).

Na Irlanda, a fim de aumentar a participação de locais, instalaram um escritório, próximo à comunidade, com a presença de um consultor 3 vezes na semana, o que, segundo os autores, foi um fator importante para aceitação por parte do público (REILLY *et al*., 2016).

Ressalta-se que os métodos de divulgação das reuniões também são essenciais, já que houve relatos de muitos comunitários não ficaram cientes dos encontros, como no caso da comunidade do Farol de São Tomé (XAVIER, 2010; DITTY & REZENDE, 2013).

Júnior e colegas (2021) constataram outra problemática: o baixo conhecimento de habitantes de comunidades tradicionais sobre as áreas de proteção, o que pode ser correlacionado, também, à fatores socioeconômicos,

que acabam afetando a organização social da população. Indicando a marginalização da população com relação aos processos de governança.

Outro foco importante é a comunicação entre setores. A falta de uma linguagem comum e diferentes discursos dos menos favorecidos podem afetar a participação social, seja em sua quantidade ou qualidade. Isso foi observado no Litoral Norte de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde pescadores artesanais não discutiam seus interesses mesmo participando dos espaços, ou não compreendiam o objetivo das audiências (XAVIER, 2010; DITTY & REZENDE, 2013).

Reilly e colegas (2016), após realizarem um estudo com comunidades de pescadores de uma ilha na Irlanda, complementa que o processo de consulta pode trazer benefícios a terceiros também, pois cria-se um processo de colaboração entre os atores. Pescadores, por exemplo, possuem conhecimentos que não estão disponíveis ao público, podendo assim, gerar dados sobre o estoque pesqueiro, sobre espécies ali presentes, realizar mapeamento participativo, etc.

Na tabela abaixo (tabela 3) foram destacados os principais pontos (principais problemas apontados e possíveis soluções) encontrados na pesquisa.

Título	Problemas apontados	Possíveis soluções
"Resistir e retomar, nossa terra e nosso mar": os comuns como planejamento e gestão territorial subversivos em Guaraqueçaba	Criação de áreas de proteção ambiental restritivas que sobrepõe territórios de comunidades tradicionais	Ressignificação dos espaços de participação pública
A participatory decision making framework for artisanal fisheries collaborative governance: Insights from management committees in Chile	Falta de transparência nos espaços de participação	Participantes devem ter acesso a informações completas para negociações justas Oferecer oportunidades e acesso, melhorar a comunicação com a

Community and Marine Conservation in South Africa : Are We Still Missing the Mark?	Baixa participação *em espaços* de participação na gestão de áreas de proteção que sobrepõe áreas tradicionais	comunidade, incluir o saber tradicional na gestão, monitorar fatores sociais
Disputed Territories in Southeastern Brazil: Effects of the Serra da Bocaina National Park on Nearby Coastal Communities	Falta de fundos, dificuldade de comunicação	Empoderamento da comunidade por meio de técnicas participativas
Exclusionary decision-making processes in marine governance: The rezoning plan for the protected areas of the 'iconic' Galapagos Islands, Ecuador	Súbita suspensão no processo participativo e pressa na hora de delimitar a área de proteção ambiental	Considerar a participação pública como um processo contínuo e de longo termo, aumento da transparência
Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios	Marginalização e enfraquecimento político das comunidades tradicionais; Dificuldade de comunicação	Considerar as diferenças culturais das diferentes comunidades; Empoderamento dos habitantes, gerando fortalecimento político; Escolher representantes de confiança
Linking social organization , attitudes , and stakeholder empowerment in MPA governance	Dificuldade de organização social devido a fatores econômicos e sociais	Identificar baixos níveis de organização social, especialmente de grupos mais vulneráveis, promovendo práticas mais inclusivas
Moving from consultation to participation: A case study of the involvement of fishermen in decisions relating to marine renewable energy projects on the island of Ireland	Falta de fundos, dificuldade de locomoção, falta de confiança	Começar o processo de participação mais cedo, flexibilizar o calendário de reuniões e facilitar o acesso a elas, selecionar melhor representantes.
Participação de comunidades de pescadores tradicionais na elaboração de políticas públicas para a zona costeira: um estudo de caso sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico Marinho no Litoral Norte de São Paulo	Baixa participação	Flexibilizar o horário das reuniões, melhorar métodos de divulgação, melhorar a comunicação
Participação Democrática na Gestão dos Bens Naturais Comuns e Populações Nativas no Litoral Sul do Paraná	Dificuldade de comunicação, falta de inclusão	Melhorar a representação em espaços participativos, ouvir as pautas das comunidades nesses espaços
Participação social e percepção ambiental na governança de unidades de conservação: um estudo de caso no Parque Estadual Cunhambebe, RJ	Participação pública enfraquecida	Melhorar os métodos de divulgação, selecionar melhor os representantes, empoderamento dos comunitários
Participação social em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (São Paulo, Brasil)	Uso de linguagem não inclusiva, dificuldade de locomoção, ações ainda muito restritivas	Mudança de um conselho consultivo para um deliberativo

Public participation and effective water governance at the local level: a case study from a small under-developed area in chile	Falta de conhecimento acerca da comunidade, comunicação tardia e não inclusiva, falta de confiança	Entender a cultura da comunidade, adequando as ferramentas de participação a partir disso; Inclusão prévia dos comunitários, melhorar a comunicação
Public participation, artisanal fishers, and the implantation of a coastal megaproject	Falta de confiança e de inclusão	Promover mais espaços participativos e ouvir as pautas dos pescadores artesanais
Towards local governance of marine resources and ecosystems on Easter Island	Falta de representatividade e de confiança	Entender a cultura da comunidade e, assim, melhorar as metodologias participativas

Tabela 3 – principais pontos encontrados

5. Conclusão

Após os diversos exemplos observados pode-se perceber que a implementação de políticas é mais eficaz caso legítima para aqueles que serão governados e incorpore o conhecimento local do contexto em que a ela vá ser implementada.

Assim, apesar do aumento da participação social e do reconhecimento da sua importância nos últimos anos, isso não significa aumento na qualidade dessa participação. Se tratando, em muitos casos, de uma participação instrumental, tendo um efeito quantitativo de integração e participação.

Os exemplos observados reforçam que áreas de proteção consideram o território a ser protegido. Como no caso da gestão de atividades pesqueiras, apesar da pesca se mostrar como forte componente em comunidades tradicionais, as políticas de proteção funcionam de maneira não inclusiva, mesmo em casos de gestão participativa, evidenciando a ineficácia da participação. A exclusão social corrobora, por exemplo, com a apropriação oceânica.

Assim, muitos foram casos observados de uma participação instrumental, não somente com relação a pesca, mas em espaços de governança ambiental. O que provoca um silenciamento das demandas identitárias e territoriais das comunidades.

São muitas as dificuldades enfrentadas para maior inclusão de comunitários em espaços de governança, as principais observadas podemos citar: falta de representatividade, de incentivo financeiro, comunicação inclusiva, credibilidades dos demais atores, falta de transparência, dificuldade de locomoção. Todos esses fatores geram desconfiança do público, facilitando o descontentamento com o governo e assim aumentando a chance de conflitos.

No entanto, há maneiras de contornar tais problemas a fim de uma maior participação e diálogo entre os setores sociais. Realizando reuniões, workshops, oficinas, em fases iniciais de qualquer processo, escolhendo representantes apropriados. Lembrando que a participação pública se trata de um processo contínuo, e que requer esforço para que seja eficaz.

O que ao final pode ser benéfico para todas as partes inclusas, devido ao compartilhamento de informações.

6. Referências Bibliográficas

ABURTO, J.; GAYMER, C.; CUNDILL G.. **Towards local governance ofmarine resources and ecosystems on Easter Island.** Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems, v. 27, p. 353-371, 2017.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M.. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais.** Gestão e sociedade, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BOTELHO, R. G.; OLIVEIRA, C. C.. **Literaturas branca e cinzenta: uma revisão conceitual**. Ciência da Informação, v. 44, n. 3, p. 501-2013, 2015.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 7 de fevereiro de 2007;

BURBANO, D.; MEREDITH, T.; MULRENNAN, M.. **Exclusionary decision-making processes in marine governance: The rezoning plan for the protected areas of the 'iconic' Galapagos Islands, Ecuador**. Ocean and Coastal Management, v. 185, 2020.

DIEGUES, A. C. S.; NOGARA, P J. **Nosso lugar virou parque: estudo socio-ambiental do saco de mamangua-parati-rio de janeiro**. Sao Paulo: Nupaub/Usp, 2005.

DITTY, J.; REZENDE, C.. **Public participation, artisanal fishers, and the implantation of a coastal megaproject**. Sociedade e Natureza, v. 25, p. 51-60, 2013.

DUARTE, L. A.. "Resistir e Retomar, nossa terra e nosso mar": os comuns como planejamento e gestão territorial subversivos em Guaraqueçaba. Tese (doutorado em geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

ESTÉVEZ, R.; VELOSO, C.; JEREZ, G.; GELCICH, S.. **A participatory decision making framework for artisanal fisheries collaborative governance: Insights from management committees in Chile**. Natural Resources Forum, v. 44, i. 2, p.144-160, 2020

FREITAS, R. R.; ARAUJO, L. G.. **Disputed Territories in Southeastern Brazil: Effects of the Serra da Bocaina National Park on Nearby Coastal Communities**. Environmental Management, v. 66, p. 1012-1023, 2020.

GARANDE, T.; DAGG, S.. **Public participation and effective water governance at the local level: a case study from a small under-developed area in Chile**. Environment, Development and Sustainability, v. 7, p 417-431, 2005.

HAESBAERT, R. **Território e Multiterriotialidade: Um debate**. GEOgraphia, v. 9, n. 17, 2010.

HENNESSY, E.; MCCLEARY, A.L.. **Nature's eden? The production and effects of "pristine" nature in the Galapagos islands**. Islands Studies Journal, v. 6, p. 131–156, 2011.

JÚNIOR, J. G. C. O.; CAMPOS-SILVA, J. V.; LADLE, R. J.; BATISTA, V. S.. **Linking social organization, attitudes, and stakeholder empowerment in MPA Governance**. Marine Policy, v. 130, 202.

JUNIOR, M. G. C.. **Participação social e percepção ambiental na governança de unidades de conservação: um estudo de caso no Parque Estadual Cunhambebe, RJ**. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

KALIKOSKI, D.; SEIXAS, C.; ALMUDI, T.. **Gestão compartilhada e comunitária da pesca no Brasil: avanços e desafios**. Ambiente & Sociedade, v. 12, p. 151-172, 2009.

KASPERSON, R. E.; GOLDING, D.; TULER, S.. **Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks**. Journal Of Social Issues, v. 48, n. 4, p. 161-187, 1992.

LAIRD, F. N.. **Participatory analysis, democracy, and technological decision making**. Science, Technology, & Human Values, v. 18, n. 3, p. 341-361, 1993.

LAUFER, M.. ¿Qué hacer con la literatura gris?. Interciencia, v. 32, n. 1, p. 5, 2007.

MCGOODWIN, J.. **Comprender Las Culturas de Las Comunidades Pesqueras: Clave para la Ordenación Pesquera y la Seguridad Alimentaria**. FAO Documento técnico de Pesca, n. 401, p. 25, 2002.

MELLINGER, L.; FLORIANI, D.. **Participação Democrática na Gestão dos Bens Naturais Comuns e Populações Nativas no Litoral Sul do Paraná**. Ambientes & Sociedades, n. 2, p. 1-22, 2015.

NOGARA, P. J. **Subsídios para o Plano de Manejo do Parque Estadual de Ilhabela - Inserção das comunidades tradicionais caiçaras**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo/Instituto Florestal, 2005.

PEER, N.; MUHL, E.; JANNA, J.; BROWN, M.; ZUKULU, S.; MBATHA, P.. **Community and Marine Conservation in South Africa: Are We Still Missing the Mark?**. Frontier in Marine Science, v. 9, p. 1-15, 2022.

PERHAC, R. M.. **Defining risk: normative considerations**. Human And Ecological Risk Assessment: An International Journal, v. 2, n. 2, p. 381-392, 1996.

PIRRÓ, M. S. A. **Práticas de Pesquisa de Campo com Comunidades Tradicionais: Contribuições para a Gestão Participativa do Arquipélago de Ilhabela –SP**. Revista Geográfica de América Central, v. 2, p. 1-15, 2011

REILLY, K., O'HAGAN, A. M., DALTON, G.. **Moving from consultation to participation: A case study of the involvement of fishermen in decisions**

relating to marine renewable energy projects on the island of Ireland. Ocean & Coastal Management, v. 134, p. 30-40, 2016.

RISSO, L.. **Participação social em Unidades de Conservação: o caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso (São Paulo, Brasil)**. Atteliê Geográfico, v. 10, n. 3, p. 109-128, 2016.

ROWE, G.; FREWER, L. J.. **Public Participation Methods: a framework for evaluation**. Science, Technology, & Human Values, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

SACK, R. **Human Territoriality :its theory and history**. Cambridge : Cam- bridge University Press, 1986.

SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; NEVES, E. M. S. C.; TEIXEIRA, L. R.. **Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020.

SMOUTS, MC.. **A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial**. As novas relações internacionais: práticas e teorias. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, p. 129-153, 2004.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C.. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Revista do Serviço Público, v. 70, p. 519-550, 2019.

XAVIER, L.. **Participação de comunidades de pescadores tradicionais na elaboração de políticas públicas para a zona costeira : Um estudo de caso sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico Marinho no Litoral Norte de São Paulo.** Dissertação (mestrado em Oceanografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ZHOURI, A. Justiça Ambiental, **Diversidade Cultural e *Accountability*: Desafios para a governança ambiental**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, p. 97-107, 2004.

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

PARECER FINAL DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Discente: LAURA BRANDÃO SADER

Título: *"A participação de comunidades tradicionais costeiras em espaços de governança ambiental"*

Orientador: Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

Curso/Habilitação: Bacharelado em Ciências Biológicas/Gerenciamento Costeiro

COMISSÃO EXAMINADORA	CONCEITO
Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo	Aprovado
Dr. Leonardo Esteves de Freitas	Aprovado

PARECER: O trabalho foi apresentado durante a aula e efetuou no prazo de até 10 dias as correções sugeridas pela banca

CONCEITO FINAL:

A Comissão Examinadora abaixo assinada conclui que a discente **Laura Brandão Sader** obteve o seguinte conceito:

☐ APROVADO ☐ REPROVADO

São Vicente, 30 de janeiro de 2023.

Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

Dr. Leonardo Esteves de Freitas