



## Participação social na gestão costeira e marinha do Brasil: Lições aprendidas e caminhos a seguir

### RESUMO

Este documento é baseado na revisão de práticas participativas para a zona costeira e marinha brasileira. Desde a Constituição Nacional de 1988, instrumentos e políticas públicas foram desenvolvidos para fomentar a participação social na gestão costeira e marinha. Novos atores, iniciativas, práticas e redes de colaboração abriram caminhos para o engajamento social. Os processos participativos das últimas décadas evidenciam conquistas e desafios. No entanto, à medida que o novo milênio avança, uma frágil infraestrutura institucional ameaça a participação na gestão, em particular o envolvimento de atores com menos recursos e poder que, em última instância, arcam com os custos de uma gestão costeira impositiva (top-down).

Aqui, nós apresentamos os principais resultados de uma colaboração entre pesquisadores brasileiros e alemães que revisou e analisou práticas participativas de gestão e seus desdobramentos. **Como a gestão costeira e marinha no Brasil evoluiu com relação à inclusão das populações mais vulneráveis, em especial dos usuários diretos dos recursos naturais?**

Com base na análise de um conjunto de informações de diferentes projetos e reunindo a experiência dos autores, nós oferecemos recomendações a tomadores de decisão brasileiros, do nível local ao nível nacional, e a outros atores nacionais e institucionais (como Agências da ONU, doadores, movimentos sociais). Com base na experiência brasileira, nossas recomendações também são relevantes para outros contextos de descentralização da gestão costeira e marinha.

### PRINCIPAIS RESULTADOS

- Desde que a Constituição Nacional brasileira de 1988, entrou em vigor, a participação social na gestão costeira e marinha aumentou de forma diferenciada entre as diferentes regiões do país.
- Avanços incluem: Formalização da participação social, democratização e melhora da atuação em rede.
- Ao fim de 2018, reorientações políticas resultaram em um agravamento dos desafios à participação social em processos públicos de tomada de decisão.

### RECOMENDAÇÕES

A participação social está ameaçada e precisa ser fomentada com o aprimoramento da representação efetiva da sociedade civil por meio de ações de:

- Salvaguarda ao apoio institucional à participação social e (re)formalização da participação em processos públicos de tomada de decisão;
- Combate às desigualdades sociais, por exemplo, financiar a participação de representantes de atores com menos recurso e poder;
- Apoio às redes de colaboração como veículos para a participação.



## O CONTEXTO

Entendida como "a aproximação entre governo e povo", a descentralização transfere o poder do governo central para níveis mais baixos. É esperado que ela resulte em maior participação social, atenção às necessidades de setores mais vulneráveis da sociedade e democratização da gestão.

Os impactos da gestão costeira tendem a ser mais positivos e justos quando as decisões são baseadas em processos que envolvem aqueles cujos meios de subsistência dependem diretamente dos recursos naturais sendo geridos. Apesar disso, quando há sobreposição de interesses diversos, e por vezes divergentes, a construção de consensos, a inclusão social equilibrada e equitativa e, em particular, a participação ativa de atores com menos recursos e poder é um desafio.

A zona costeira brasileira está entre as maiores do planeta, com cerca de 10,800 km de extensão, 17 estados costeiros e 274 municípios, abrangendo ecossistemas altamente biodiversos. Desde a Constituição Nacional de 1988, que declara a zona costeira como patrimônio nacional, uma série de políticas públicas de proteção aos ecossistemas costeiros vem sendo implementada (por exemplo, relacionadas ao uso da terra e do mar, saneamento e criação de áreas protegidas).

## RESULTADOS DA PESQUISA

Sob a gestão de um governo ligado às classes trabalhistas entre 2003 e 2016, a participação da sociedade civil foi um objetivo explícito de muitas iniciativas de gestão da zona costeira e marinha. A participação ativa e a garantia de direitos a usuários diretos dos recursos naturais, academia e sociedade civil como um todo aprimorou os processos de tomada de decisão, seus resultados, o compartilhamento de responsabilidades e o cumprimento das medidas de gestão.

No entanto, apesar dos avanços no planejamento participativo, contradições e conflitos ambientais continuam a existir nas áreas costeiras e marinhas. Um sistema de governança inadequado, a instabilidade e alta fragmentação político-institucional e os baixos níveis de implementação das políticas públicas aumentam a fragilidade dos ecossistemas costeiros e marinhos. Como exemplo, a falta de comprometimento institucional e de recursos humanos compromete a implementação de instrumentos participativos previstos no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Desafios significativos à participação efetiva da sociedade civil, em especial para atores com menos recursos e poder, persistem: a participação social em nível local é baixa e desigual e o engajamento efetivo dos usuários diretos dos recursos naturais é raro. Tal cenário aumenta as desigualdades e leva à exclusão de cerca de um milhão de pescadores costeiros<sup>1</sup>.

Em 1988, a Constituição Nacional e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro iniciaram uma nova era para a gestão costeira e marinha. Essa era é marcada por processos de descentralização da elaboração e implementação de políticas públicas. A descentralização ocorreu em diversas instituições e múltiplos níveis espaciais e administrativos, incluindo os níveis comunitário, municipal, estadual e federal. Mas como ela afetou a participação social?

A participação social na gestão costeira e marinha brasileira está concentrada em processos em nível local, políticas de planejamento territorial (como os Planos Diretores Urbanos e Zoneamento Ecológico-Econômico) e fóruns públicos de tomada de decisão (como os conselhos ambientais). Diversas oportunidades para participação em processos consultivos ou deliberativos foram criadas:

- com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, de 1988,
- com a Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997,
- na gestão de áreas marinhas protegidas, com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de 2000.

Após-2018, o Brasil passa por uma mudança no cenário político que ameaça o direito formal dos cidadãos a participar de processos públicos de gestão ambiental. Embora garantida pela Constituição de 1988, a participação pública é regulada por normas (como decretos e leis) que são aprovadas (e revogadas) por governantes. Em 2019, o governo decretou a extinção de conselhos sociais criados no âmbito da "Política Nacional de Participação Social"<sup>2</sup> por governos anteriores (inclusive no setor ambiental<sup>3</sup>).

Embora algumas medidas tenham sido revertidas, fica explícita a fragilidade institucional dos mecanismos participativos no Brasil. As recentes iniciativas para reduzir e abolir os direitos de participação na gestão ambiental ameaçam anular conquistas anteriores, incluindo o direito de usuários diretos de recursos naturais de atuar na gestão dos ecossistemas costeiros. Nesse sentido, é preciso acompanhar como a participação social está sendo afetada pelo enfraquecimento contínuo das instituições que a promovem.

Aqui, identificamos os principais avanços e desafios da participação social na gestão costeira e marinha do Brasil considerando os **resultados da aplicação de instrumentos e estratégias de participação** relacionados a relevantes **iniciativas nacionais de gestão costeira e**



marinha e de quatro estudos de caso ao longo da costa brasileira.

**Os estudos de caso e seus contextos são:**

1. Reserva Extrativista (RESEX) Caeté-Taperaçu (Norte). Usuários diretos dos recursos naturais participam na formulação de regras e no conselho gestor da área de proteção ambiental e enfrentam diminuição e mudança dos objetivos da participação nas últimas duas décadas;
2. Tamandaré (Nordeste). Participação da sociedade local no Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA) engajou e integrou prioridades locais em processos regionais e de tomada de decisão;
3. Baía do Araçá (Sudeste). Participação social no processo de elaboração de um Plano Local para o Desenvolvimento Sustentável. Liderado por pesquisadores, o processo promoveu mobilização social e discussão participativa para diagnóstico e proposta de soluções dos problemas da baía e seu entorno;
4. Baía da Babitonga (Sul). Participação social na coprodução de novos arranjos de governança envolvendo os seis municípios costeiros da baía. Houve promoção da mobilização social, planejamento estratégico e aplicação da análise de sistemas socioecológicos.

**CONQUISTAS para a participação**

**Democratização em todos os níveis**

Nossos estudos de caso evidenciam melhora na representação social na gestão costeira e marinha. A participação pública na gestão acontece em nível nacional (mandato coletivo no grupo federal de integração da gestão costeira; Comissão nacional de fortalecimento das RESEX e dos povos extrativistas costeiros e marinhos – CONFREM<sup>4</sup>), subnacional, regional (Baía de Babitonga) e municipal (Baía do Araçá).

**Formalização da participação social**

A participação de usuários diretos dos recursos na gestão costeira e marinha no Sul e Sudeste tem sido estabelecida formalmente (Baía da Babitonga), com resultados positivos para a promoção da agenda dos grupos envolvidos.

**Promoção de sinergias interinstitucionais**

Inovações em políticas e processos de nossos estudos de caso têm fortalecido vínculos entre atores de instituições públicas e da sociedade civil. Em todos eles, a participação social favoreceu práticas mais democráticas e sustentáveis. Há cerca de uma década, a participação de usuários dos recursos naturais com menos recursos e poder cresceu no Norte, principalmente na RESEX, mas encontra-se em declínio atualmente. No Sul e Sudeste, os processos participativos são mais recentes e refletem um maior apoio institucional.

**Representação por meio do trabalho em rede**

Desde 1991, encontros regulares para a discussão de temas costeiros e marinhos de interesse nacional têm reunido profissionais, pesquisadores e iniciativas sociais. Esses encontros levaram à criação de novas redes. Como exemplo, a rede PainelMar (Rede de Redes de Governança Oceânica<sup>5</sup>) promoveu avanços na integração intersetorial de instituições públicas entre si, com lideranças nos assuntos costeiro-marinhos e com representantes de usuários diretos dos recursos naturais, como os pescadores artesanais.



Modificado de NordNordWest, disponível em commong.wikipedia.org

Figura: Distribuição dos estudos de caso ao longo da costa brasileira.

**DESAFIOS para a participação social**

**Baixa representação de grupos mais vulneráveis**

Embora nossos estudos de casos mostrem avanços na participação social, uma representação equilibrada de grupos e setores mais vulneráveis demanda esforços para aumentar sua inclusão, como no caso da pesca artesanal. Ações de capacitação e apoio financeiro podem contrabalançar as fragilidades inerentes a tais setores.

**Financiamento da representação dos mais vulneráveis**

A participação social foi oficialmente financiada em pelo um dos estudos de caso. A aplicação de multa ambiental a uma empresa petrolífera na região da Baía da Babitonga financiou a participação de grupos com menor recurso e poder em uma perspectiva de longo prazo. Na Baía do Araçá, RESEX-CT e COMDEMA de Tamandaré, o financiamento da participação de tais atores, cujos meios de subsistência são mais diretamente dependentes dos ecossistemas costeiros e marinhos, foi apenas temporário.

**Desigualdade social**

Ao longo da história brasileira, contrastes entre princípios participativos formalmente estabelecidos e práticas claramente discriminatórias têm imputado os custos do crescimento a grupos com menos recurso e poder. Outros grupos, como os interessados na implementação de portos e outras grandes infraestruturas, atuam na tentativa de reverter a participação de tais atores sociais até mesmo onde ela é requerida por lei. Tais iniciativas



Foto: Fernanda Terra

comumente resultam em destruição ambiental e aumento da desigualdade social.

### Participação social regionalmente distinta

Os direitos de participação estão sendo comprometidos, por exemplo, pela abolição dos conselhos ambientais

## RECOMENDAÇÕES

“Não deixar ninguém para trás” é o objetivo transformador da Agenda 2030 da ONU e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O ODS 16.7 é um chamado para “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”. A inclusão social aumenta a confiança no processo de tomada de decisão e nos atores envolvidos com ele: esse torna-se mais transparente e responsável e pode refletir melhor as necessidades de todos os cidadãos. No entanto, a tomada de decisão em gestão ambiental é um desafio que se torna mais complexo onde os poderes do governo são descentralizados. Quando a participação social é ameaçada, ela precisa ser protegida com o apoio à representação eficaz e adequada da sociedade civil. Algumas recomendações podem ser derivadas de nossa análise da experiência brasileira:

### Salvaguardar o apoio institucional à participação social, (re)formalizar a participação em fóruns de tomada de decisão:

Processos participativos estão sujeitos às fragilidades das instituições que os amparam. O governo brasileiro pós-2018 reduziu os direitos de usuários de recursos naturais<sup>3</sup>, minando conquistas anteriores. A revogação de direitos dos usuários diretos dos recursos naturais de participar na gestão do ambiente do qual dependem ameaça a sustentabilidade socioecológica, contradiz a Constituição Federal, causa a perda de ecossistemas biodiversos e gera conflitos violentos que desrespeitam direitos humanos. Para manter um comprometimento com a sustentabilidade, a população local precisa ser envolvida formalmente na proteção de seu ambiente natural.

participativos que integram a “Política Nacional de Participação Social”<sup>2,3</sup>. Mas a participação social também difere entre as regiões. Em contraste com o Sul e Sudeste, no Norte e Nordeste a participação social formalmente estabelecida caiu em extensão e impacto.

**Enfrentar desequilíbrios sociais, fomentar a participação, por exemplo, com financiamento** de usuários dos recursos naturais com menos recursos e poder em oposição a interesses privados de setores mais influentes. Até o momento, a integração do conhecimento local a processos de tomada de decisão continua sendo um desafio metodológico e financeiro. Uma questão a ser abordada é sobre como gerar e manter a motivação da sociedade como um todo, de grupos e de indivíduos para se engajar na gestão costeira e marinha. Há cada vez mais evidências de que é preciso considerar desequilíbrios de poder e acesso a recursos e como os atores do sistema percebem a legitimidade das intervenções<sup>6</sup>. Para tal, a participação de atores motivados representando grupos mais vulneráveis pode ser fomentada com financiamento e capacitação.

**Combater práticas indesejáveis em múltiplos níveis:** Práticas insustentáveis em diferentes setores e níveis devem ser reduzidas. Considerando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é preciso fomentar um processo que defina e busque a sustentabilidade dentro das fronteiras planetárias de nosso “planeta único”. Para tal, tomadores de decisão brasileiros devem estar atentos a práticas regionais divergentes de participação na gestão costeira e marinha.

**Fomentar a criação de redes de colaboração como meios para a participação:** No Brasil, a gestão costeira e marinha vem sendo cada vez mais apoiada por iniciativas para “orquestrar” múltiplas redes de colaboração nacionais e internacionais<sup>7</sup>. Com financiamento e capacitação, tais esforços aumentam o potencial para a participação de usuários de recursos naturais e outros atores sociais.

#### REFERÊNCIAS

1. Araujo FCB, Moita E de AP (2018) The Problems of Under-Inclusion in Marine Biodiversity Conservation: the Case of Brazilian Traditional Fishing Communities. *Asian Bioeth. Rev.*, 10, 261-278.
2. Decreto Federal 8.243/2014: Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional que a suporta. Revogada pelo Decreto Federal 9.759/2019.
3. Decreto Federal 9.759/2019: extingue os grupos, comitês e comissões que foram estabelecidos como parte do Sistema Nacional de Participação Social.
4. CONFREM
5. Painel Mar
6. Glaser, M., Gorris, P., Padovani Ferreira, B., Breckwoldt, A. (2018) Analysing ecosystem user perceptions of the governance interactions surrounding a Brazilian near shore coral reef. *Sustainability* Vol. 10, Article 1464.
7. Gerhardinger, L. C. et al. (2018). Healing Brazil's Blue Amazon: The Role of Knowledge Networks in Nurturing Cross-Scale Transformations at the Frontlines of Ocean Sustainability. *Frontiers in Marine Science*, 4, 95.

#### SOBRE ESTE DOCUMENTO

Este documento com recomendações a tomadores de decisão faz parte de uma série que visa informar os formuladores de políticas sobre os principais resultados dos projetos de pesquisa do ZMT e fornecer recomendações com base em resultados de pesquisas. A série de Recomendações a tomadores de decisão do ZMT pode ser encontrada em [www.leibniz-zmt.de/policy\\_briefs.html](http://www.leibniz-zmt.de/policy_briefs.html). Esta publicação foi encomendada, supervisionada e produzida pelo ZMT. DOI: 10.21244/zmt.2020.002

#### AVISO LEGAL

As recomendações feitas não refletem necessariamente as opiniões do ZMT ou de seus parceiros.

#### IMPRESSÃO

Este documento é baseado em Glaser, M., Barboza, R., Sá Leitão, Borges, R., Blandtt, L., Gerhardinger, L.C., Ferreira, B.P., Marques, S., Gonçalves, L.R., Xavier, L., Y., Turra, A. (2020) Social participation in Brazilian coastal governance and management Chapter 15 in “Coastal management revisited Towards sustainable human-nature relations: (B. Glaeser and M. Glaser) Elsevier.

MG reconhece o apoio do programa de pesquisa e inovação Horizon 2020 da União Europeia, o acordo de subvenção nº 734271, PADDLE. LYX reconhece o apoio da FAPESP 2019/13851-5.

Publicado pelo Centro Leibniz de Ecologia Marinha Tropical  
Fahrenheitstr. 6, D-28359 Bremen, Alemanha  
Editor: Rebecca Lahl E-Mail: [Rebecca.lahl@leibniz-zmt.de](mailto:Rebecca.lahl@leibniz-zmt.de)  
Telefone: +49 421 23800 - 163 Site: <http://www.leibniz-zmt.de>