

**DAN JACOBS PRETTO**

**CONSELHO CONSULTIVO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO  
ARVOREDO/SC: DESAFIOS À GESTÃO PARTICIPATIVA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, do Centro de Ciências Humanas e da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Edna Lindaura Luiz

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Paula Casagrande Marimon

**FLORIANÓPOLIS - SC**

**2017**

P928c Pretto, Dan Jacobs  
Conselho consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/SC: desafios à  
gestão participativa / Dan Jacobs Pretto. - 2017.  
157 p. il. ; 29 cm

Orientadora: Edna Lindaura Luiz

Bibliografia: p. 138-145

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de  
Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento  
Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2017.

1. Gestão ambiental. 2. Proteção ambiental. 3. Recursos naturais. I. Luiz, Edna  
Lindaura. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-  
Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III.  
Título.

CDD: 628.0682. - 20. ed.

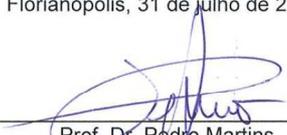
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

DAN JACOBS PRETTO

CONSELHO CONSULTIVO DA RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO  
ARVOREDO/SC: DESAFIOS À GESTÃO PARTICIPATIVA

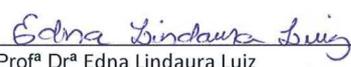
Dissertação julgada adequada para obtenção do Título de Mestre/a em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN-Profissional do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Florianópolis, 31 de julho de 2017.

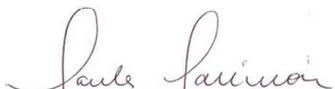
  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro Martins  
Coordenador do Programa

**Banca Examinadora:**

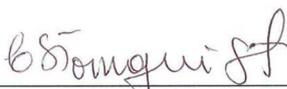
Orientador/a:

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Edna Lindaura Luiz  
Universidade do Estado de Santa Catarina

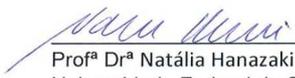
Membro:

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Maria Paula Casagrande Marimon  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Carmen Susana Tornquist  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Natália Hanazaki  
Universidade Federal de Santa Catarina

## AGRADECIMENTOS

À professora Maria Paula Marimon pela confiança no projeto e inestimável orientação durante estes dois anos de trabalho e estudos.

Às professoras Carmen Tornquist e Natalia Hanazaki pela participação na banca de defesa e contribuições finais.

Ao professor Mário Freitas pela participação e contribuições na banca de qualificação.

À professora Edna Luiz pela dedicação ao compromisso assumido de última hora.

Ao PPGPLAN/FAED/UDESC pela oportunidade, ao corpo docente do programa pelos ensinamentos e à Secretaria do curso pelo apoio administrativo.

Aos gestores e conselheiros da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo e demais participantes do estudo pela disponibilidade, confiança e pelo conhecimento compartilhado durante as entrevistas e conversas.

Aos colegas do PPGPLAN por dividirem as angústias do mestrado e pelos momentos de descontração.

Aos colegas do ICMBio pelo incentivo e apoio.

À todas as pessoas que contribuíram de alguma forma com este trabalho, por meio de sugestões e críticas.

À minha família, em especial à Ariana e ao Lucas, pela compreensão e paciência.

## RESUMO

Unidades de conservação (UCs) são áreas legalmente protegidas com limites definidos cuja função é a conservação da biodiversidade. Configuram-se como um instrumento de política pública na área ambiental e uma estratégia governamental de ordenamento territorial. A participação social na implementação das UCs é garantida por lei e organizada em arranjos institucionais específicos, denominados de conselhos gestores. Entretanto, ainda são muitos os desafios para se alcançar a plena gestão participativa destes espaços protegidos. O objetivo deste trabalho foi de analisar a participação social desenvolvida no processo de criação e funcionamento do conselho consultivo da Reserva Biológica (REBIO) Marinha do Arvoredo, Santa Catarina. Para alcançar os objetivos deste estudo, foram utilizadas metodologias de análise qualitativa e quantitativa. O trabalho foi dividido em três etapas distintas e complementares: Pesquisa bibliográfica e documental; Elaboração de instrumentos para a entrevista e aplicação a interlocutores selecionados; Análise do material coletado e produzido. As informações documentais, sobretudo as atas das reuniões, revelaram aspectos importantes sobre o funcionamento do conselho, incluindo os assuntos tratados e a dinâmica do fórum. As entrevistas permitiram analisar o funcionamento do conselho na visão dos participantes, apontando os aspectos sobre os quais há mais ou menos convergência. A análise dos princípios de governança permitiu a verificação de atributos com melhor e pior funcionamento no conselho, na opinião dos entrevistados. A análise integrada dos dados coletados teve foco nos principais obstáculos ao pleno funcionamento do conselho, identificados e agrupados nos seguintes temas: a falta de representatividade, a baixa efetividade e a falta de um entendimento claro sobre o papel do conselho. A partir desses apontamentos, foi possível indicar algumas sugestões para o aperfeiçoamento deste processo participativo, entretanto, é fundamental que os integrantes do conselho assumam o papel central no debate sobre o foco dessa participação.

**Palavras-chave:** Participação; Conselho; Unidade de conservação; Governança.

## ABSTRACT

Protected areas (PAs) are legally defined geographical spaces whose main function is the conservation of biodiversity. They are configured as an instrument of public policy in the environmental area and a governmental strategy of territorial planning. Social participation in the implementation of PAs is guaranteed by law and organized into specific institutional arrangements, called councils. However, there are still many challenges to achieving the full participative management of these protected areas. The objective of the study that supports this article was to analyze the social participation developed in the process of creation and functioning of the advisory council of the Arvoredo Marine Biological Reserve (REBIO), Santa Catarina. To achieve the objectives of this study, qualitative analysis methodologies were used. The work was divided into three distinct and complementary stages: Bibliographical and documentary research; Elaboration of instruments for the interview and application to selected interlocutors; Analysis of the material collected and produced. The documentary data, especially the minutes of the meetings, revealed important aspects about the functioning of the council, including the issues dealt with and the dynamics of the forum. The interviews allowed to analyze the functioning of the council in the view of the participants, pointing out the aspects about which there is more or less convergence. The analysis of the principles of governance allowed the verification of attributes with better and worse functioning in the council, in the opinion of the interviewees. The integrated analysis of the data collected focused on the main obstacles to the functioning of the council, identified and grouped in the following themes: lack of representativeness, low effectiveness and lack of clear understanding of the role of the council. From these notes, it was possible to indicate some suggestions for the improvement of this participatory process, however, it is fundamental that the members of the board assume the central role in the debate on the focus of this participation.

**Keywords:** Social participation; Council; Protected area; Governance.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Localização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.....	16
<b>Figura 2</b> – Unidades de conservação federais e conselho gestores criados de 1937 a 2016.....	18
<b>Figura 3</b> – Periodização dos principais eventos relacionados à participação social na REBIO Marinha do Arvoredo.....	51
<b>Figura 4</b> – Distribuição, por município, das instituições que integram o Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO).....	62
<b>Figura 5</b> – Quantidade de reuniões anuais do CORBIO realizadas desde a sua criação, em 2004.....	64
<b>Figura 6</b> – Quantidade de instituições e de pessoas presentes em cada reunião do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo.....	65
<b>Figura 7</b> – Assuntos tratados nas reuniões do conselho consultivo da REBIO Arvoredo.....	67
<b>Figura 8</b> – Gráficos referentes ao perfil de gênero, escolaridade, local de nascimento, participação em outros fóruns e tempo de participação dos atuais conselheiros no CORBIO.....	72
<b>Figura 9</b> – Percentual de entrevistados que acreditam que a criação da REBIO Arvoredo tenha gerado efeitos negativos e positivos aos setores que representam no conselho consultivo da unidade de conservação.....	75
<b>Figura 10</b> – Generalização dos setores afetados negativamente pela criação da REBIO Arvoredo, na opinião dos conselheiros entrevistados.....	76
<b>Figura 11</b> – Setores afetados positivamente pela criação da REBIO Arvoredo.....	77
<b>Figura 12</b> – Formas de indicação institucional das representações no conselho consultivo da REBIO Arvoredo.....	79
<b>Figura 13</b> – Objetivos do CORBIO, categorizados conforme opinião dos entrevistados.....	81
<b>Figura 14</b> – Benefícios obtidos pelo órgão gestor e pelos setores representados, com o funcionamento do CORBIO.....	82
<b>Figura 15</b> – Opinião sobre a existência de momentos de deliberação no CORBIO.....	83
<b>Figura 16</b> – Porcentagem dos entrevistados que acham que os problemas institucionais enfrentados pelo órgão gestor podem ou não afetar o funcionamento do CORBIO.....	85
<b>Figura 17</b> – Atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros.....	91

<b>Figura 18</b> – Atributos relacionados ao princípio de Direcionamento que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros.....	93
<b>Figura 19</b> – Atributos relacionados ao princípio de Desempenho que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros.....	95
<b>Figura 20</b> – Atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros.....	98
<b>Figura 21</b> – Atributos relacionados ao princípio de Equidade que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros.....	100
<b>Figura 22</b> – Período de gestão dos quatro chefes da REBIO Arvoredo desde a criação do CORBIO, em 2004.....	104

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** – Tipologia de uso, categoria de manejo, número e área de unidades de conservação federais criadas no Brasil, geridas pelo ICMBio.....27
- Tabela 2** – Abrangência das unidades de conservação (federais, estaduais e municipais) nos territórios continental e marinho do Brasil.....28
- Tabela 3** – Municípios onde foram realizadas as reuniões do CORBIO (2004-2016)...65
- Tabela 4** – Setores atuantes no entorno da REBIO Arvoredo citados em relação aos efeitos (negativos e positivos) gerados pelo processo de criação da unidade de conservação.....78
- Tabela 5** – Atribuições do conselho consultivo da REBIO Arvoredo (constantes no Regimento Interno) e competências dos conselhos de unidades de conservação (constantes no Decreto Federal nº 4340/2002), respectivos atributos de governança das atribuições e competências e médias das notas aplicadas pelos entrevistados para cada atributo de governança.....103

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Relação dos cinco princípios de boa governança de áreas protegidas, dos indicadores e a sua descrição utilizados na elaboração do roteiro de entrevista semiestruturado aplicado aos integrantes do Conselho Consultivo e aos gestores da REBIO Marinha do Arvoredo/SC.....	44
<b>Quadro 2</b> – Relação dos objetivos do estudo e das respectivas técnicas e análises que serão realizadas.....	46
<b>Quadro 3</b> – Instituições integrantes do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo (CORBIO).....	59
<b>Quadro 4</b> – Instituições ex-integrantes do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo (CORBIO).....	60
<b>Quadro 5</b> – Expectativas dos conselheiros quanto à participação no CORBIO.....	80
<b>Quadro 6</b> – Principais obstáculos ao funcionamento do CORBIO, na visão dos entrevistados.....	86
<b>Quadro 7</b> – Principais resultados alcançados pelo CORBIO, na opinião dos entrevistados.....	87
<b>Quadro 8</b> – Sugestões para o melhor funcionamento do CORBIO, na opinião dos entrevistados.....	87
<b>Quadro 9</b> – Média das notas para os atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz.....	89
<b>Quadro 10</b> – Média das notas para os atributos relacionados ao princípio de Direcionamento.....	92
<b>Quadro 11</b> – Média das notas para os atributos relacionados ao princípio de Desempenho.....	93
<b>Quadro 12</b> – Média das notas para os atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas.....	96
<b>Quadro 13</b> – Média das notas para os atributos relacionados ao princípio de Equidade.....	99

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ACATMAR</b>	Associação Náutica Catarinense para o Brasil
<b>ACPS</b>	Associação Catarinense de Pesca Subaquática
<b>AEOMESC</b>	Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina
<b>APA</b>	Área de Proteção Ambiental
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>APREMAG</b>	Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos
<b>APRENDER</b>	Ações para Preservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico Racional
<b>ARIE</b>	Área de Relevante Interesse Ecológico
<b>CBH</b>	Comitê de Bacia Hidrográfica
<b>CEPSUL</b>	Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CORBIO</b>	Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo
<b>CPPA</b>	Companhia de Polícia de Proteção Ambiental/Polícia Militar de Santa Catarina
<b>CPSC</b>	Capitania dos Portos de Santa Catarina/Marinha do Brasil
<b>DPF/NEPOM</b>	Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional de Santa Catarina – Núcleo Especial de Polícia Marítima
<b>EPAGRI</b>	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
<b>ESEC</b>	Estação Ecológica
<b>FATMA</b>	Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
<b>FEPESC</b>	Federação dos Pescadores do Estado de Santa Catarina
<b>FLONA</b>	Floresta Nacional
<b>GERCO</b>	Gerenciamento Costeiro
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>IUCN</b>	<i>International Union for Conservation of Nature</i> (União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN)
<b>MN</b>	Monumento Natural
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>NEA</b>	Núcleo de Educação Ambiental
<b>PAE</b>	Plano de Ação Emergencial
<b>PARNA</b>	Parque Nacional
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PM</b>	Plano de Manejo
<b>RDS</b>	Reserva de Desenvolvimento Sustentável

<b>REBIO</b>	Reserva Biológica
<b>REFAU</b>	Reserva de Fauna
<b>RESEX</b>	Reserva Extrativista
<b>REVIS</b>	Refúgio de Vida Silvestre
<b>RI</b>	Regimento Interno
<b>RPPN</b>	Reserva Particular do Patrimônio Natural
<b>SINDIPI</b>	Sindicato dos Armadores e Indústrias da Pesca de Itajaí e Região
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina
<b>UNIVALI</b>	Universidade do Vale do Itajaí
<b>ZA</b>	Zona de Amortecimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
CONTEXTUALIZAÇÃO DO PESQUISADOR.....	15
CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	15
OBJETIVO GERAL.....	21
Objetivos específicos.....	21
<b>1 REVISÃO TEÓRICO-TEMÁTICA</b> .....	23
1.1 POLÍTICAS AMBIENTAIS, ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	23
1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	29
1.3 GOVERNANÇA DE ÁREAS PROTEGIDAS.....	35
<b>2 ASPECTOS METODOLÓGICOS</b> .....	41
2.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	41
2.2 TÉCNICAS DE COLETAS DE DADOS.....	42
2.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	45
<b>3 RESULTADOS</b> .....	48
3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL.....	48
3.1.1 Comitê de Gestão.....	52
3.1.2 Formação do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO).....	55
3.1.3 Reestruturação do CORBIO.....	58
3.1.4 Análise de conteúdo das atas de reuniões do CORBIO.....	62
3.2 ENTREVISTAS .....	71
3.2.1 Conselheiros do CORBIO (mandato 2015-2017).....	71
3.2.1.1 Perfil dos conselheiros.....	71
3.2.1.2 Perfil da unidade de conservação.....	74
3.2.1.3 Perfil do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO).....	78
3.2.2 Análise dos princípios de governança.....	87
3.2.3 Gestores da REBIO Arvoredo (2004 a 2016).....	103
3.2.4 Informantes qualificados.....	110

3.2.4.1	Operadoras de mergulho.....	110
3.2.4.2	Pesca artesanal (Colônia Z-9).....	113
3.3	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS À PLENÁRIA DO CORBIO.....	116
4	<b>DISCUSSÃO</b> .....	118
	<b>CONCLUSÕES</b> .....	133
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	138
	<b>ANEXOS</b> .....	146
	<b>Anexo A</b> – Roteiro para entrevista dirigida aos membros do Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/SC (CORBIO).....	146
	<b>Anexo B</b> – Roteiro para entrevista dirigida aos gestores da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/SC (CORBIO) .....	151
	<b>Anexo C</b> – Roteiro para entrevista dirigida ao informante qualificado: representante da Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina (AEOMESC).....	153
	<b>Anexo D</b> – Roteiro para entrevista dirigida ao informante qualificado: Comitê de Gestão (1996-1997) desenvolvido no âmbito da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/S.....	155
	<b>Anexo E</b> – Mapa de localização da Zona de Amortecimento (ZA) e da Área de Normatização da Pesca e do Turismo (ANPT), conforme proposta no Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (IBAMA, 2004).....	157

## **INTRODUÇÃO**

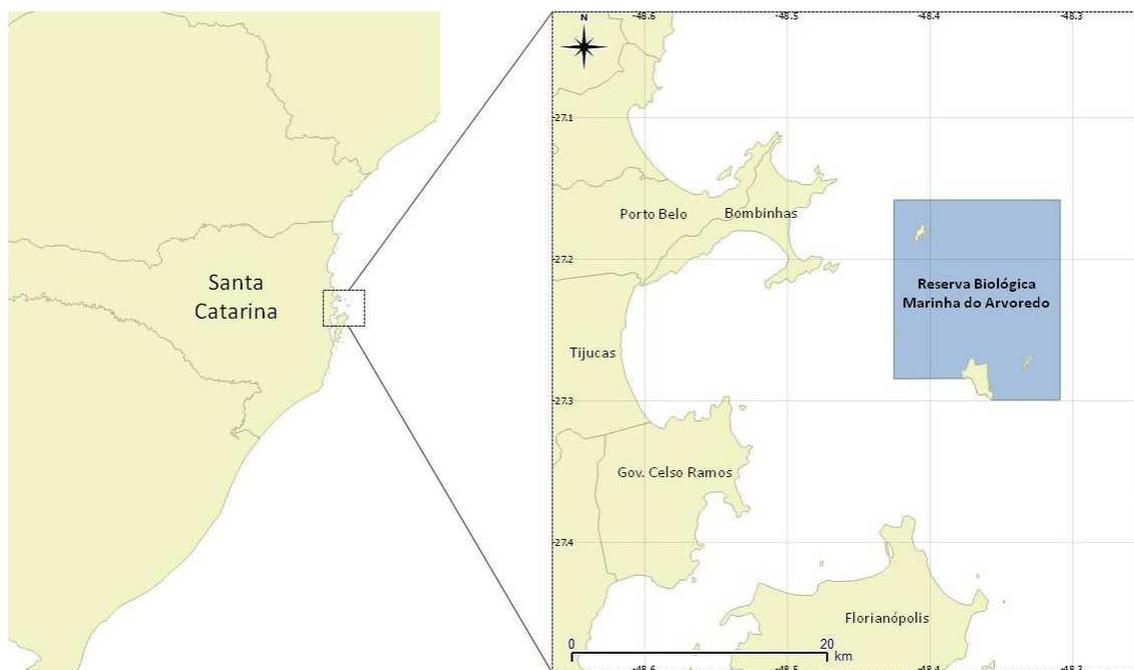
### **Contextualização do pesquisador**

O autor da pesquisa é analista ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) desde 2007. A partir de 2013 iniciou o seu trabalho na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, integrando-se aos processos de gestão desta unidade de conservação, incluindo o Conselho Consultivo. Portanto, esta pesquisa nasceu a partir de reflexões suscitadas do envolvimento prévio do autor com o objeto de estudo. Tendo em vista a complexidade das relações sociais e políticas envoltas desse fórum participativo, o autor buscou na interlocução entre a sua área de formação (Ciências Biológicas) e as Ciências Humanas (PPGPLAN/FAED/UDESC) os subsídios para as análises deste trabalho.

### **Contextualização da pesquisa**

O tema central da pesquisa é a participação social, o qual foi abordado no âmbito do processo de formação e funcionamento do conselho consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, unidade de conservação federal localizada no litoral de Santa Catarina (Figura 1). Para analisar essa experiência participativa, o estudo fez um balanço das práticas adotadas, assim como das visões dos atores envolvidos neste processo.

Alguns conceitos norteadores desta investigação (participação, conselhos, unidades de conservação, governança) abarcam extensos debates teóricos na literatura científica (inclusive com concepções antagônicas), os quais foram tratados neste trabalho sem a pretensão de esgotar o assunto, mas com o intuito de esclarecer o alinhamento teórico a partir do qual as análises desses conceitos foram realizadas.



**Figura 1.** Localização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo.

O conceito de participação social e o debate sobre os seus rebatimentos em políticas públicas não são recentes e nem isentos de controvérsias (Irving, 2014). Também não escapam a inúmeros oportunismos de cunho ideológico e/ou político-partidário, para a qual ambivalências e diferentes perspectivas teóricas e empíricas vem orientando o uso (ou mau uso) desta terminologia, sobre a qual se tem uma falsa ideia de consenso na gestão pública (Dagnino, 2004). A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativo e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (Avritzer, 2011). Dentre estas, os conselhos gestores formam o modelo de participação mais difundido no país. No entanto, a expansão quantitativa dos conselhos não significa necessariamente seu sucesso em superar os desafios a eles interpostos. Este aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são frequentemente apontadas na literatura (Gomes, 2003).

A criação de Unidades de Conservação (UC) é uma estratégia baseada na delimitação de um espaço territorial cujo principal objetivo é a conservação dos recursos naturais e/ou culturais associados. Desde 2000 essas áreas são criadas e geridas

à luz da lei nº 9.985/2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Segundo esta lei, entende-se por unidade de conservação:

“O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (SNUC, art. 2, inciso I).”

O SNUC divide as UCs em dois grupos: Unidades de Proteção Integral – com o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e, Unidades de Uso Sustentável – com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. No grupo das UCs de proteção integral encontra-se a categoria de manejo denominada “Reserva Biológica” (REBIO). Trata-se de uma das categorias mais restritivas quanto ao acesso aos recursos naturais, conforme pode ser observado em seu objetivo:

“Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais (SNUC, art. 10).”

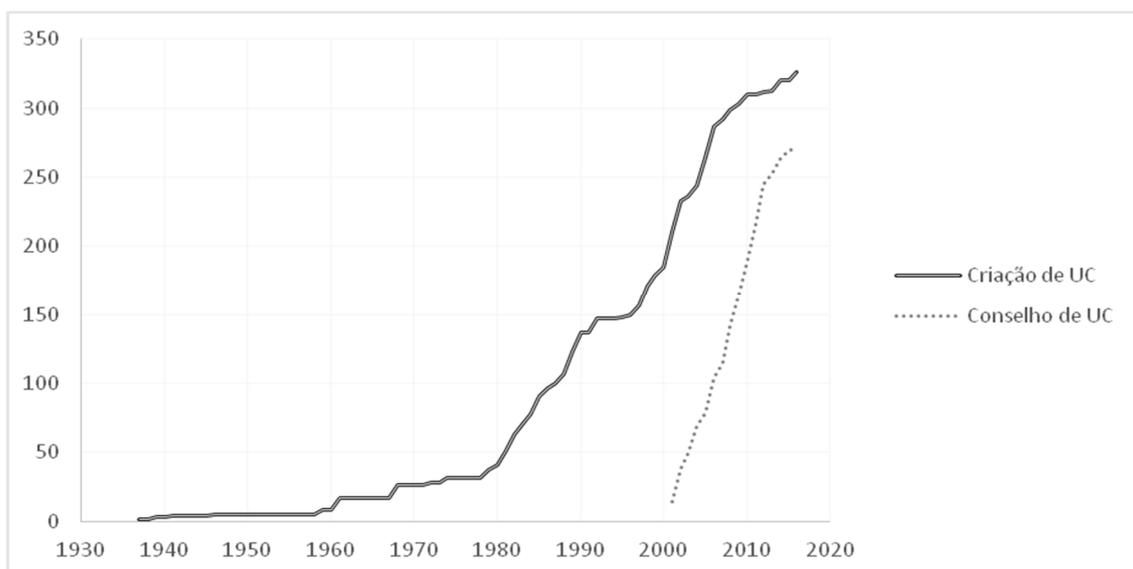
Uma REBIO é de posse e domínio públicos, não sendo permitida a visitação, exceto aquela com objetivo educacional. Entretanto, apesar de seu regime administrativo ser bastante restritivo quanto ao uso dos recursos naturais sob sua proteção, a participação da sociedade civil e de outros setores governamentais na implementação dessas UCs é garantida pela lei do SNUC através da instituição de um conselho consultivo<sup>1</sup>. Trata-se este de uma instância colegiada, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da unidade de conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a UC (Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014, artigo 2º). Ao reunir os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, o conselho constitui espaço, então, fundamental de participação e de negociação entre os diversos atores envolvidos. Neste sentido, a concepção de gestão de unidades de conservação, consolidada pelo SNUC em 2000, traduz a convicção de que a

---

<sup>1</sup> A lei do SNUC prevê a existência de dois tipos de conselhos: os deliberativos (especificamente para as categorias de manejo RESEX e RDS) e os consultivos (para todas as demais categorias de manejo).

participação da sociedade (*e.g.* comunidades locais, organizações não governamentais, poderes públicos municipais e estaduais, iniciativa privada, instituições de ensino e pesquisa, entre outros) é essencial para o sucesso, a longo prazo, dessa estratégia de conservação e de ordenamento territorial baseada na criação de unidades de conservação (Brasil, 2004).

Entretanto, apesar dos conselhos gestores existirem no cenário internacional há muito tempo e sob diferentes contextos (Gohn, 2007), esses espaços participativos são ainda muito recentes na história de implementação das unidades de conservação no Brasil, assim como na estrutura político-administrativa do seu órgão gestor. A existência legal destes espaços foi instituída somente a partir de 2000, pelo SNUC, ou seja, foram seis décadas de gestão de áreas protegidas sem uma agenda institucional voltada especificamente para esse tema (Figura 2). O cenário pós-SNUC que se formou revelou um súbito crescimento no número de conselhos criados, num curto período de tempo, porém, ausente de mecanismos normativos ou mesmo de acompanhamento das qualidades desses espaços participativos e sem a devida capacitação dos técnicos responsáveis e dos atores envolvidos no processo. Logo, com base em alguns estudos de caso, verificou-se que as práticas adotadas no funcionamento desses conselhos tinham, em sua maioria, um caráter personificado, descontínuo e dissonante, entre outros problemas (Brasil, 2004).



**Figura 2.** Unidades de conservação federais e conselho gestores criados de 1937 a 2016.

Conforme revela Irving (2014), é importante ressaltar que o processo resultante da existência de uma área protegida tende a ser irreversível, em termos de seus efeitos

sociais. Estas áreas são, em sua maioria, impostas por um ator social exógeno à realidade local, não costumam ser internalizadas pelos atores locais que ali existem e na maioria das vezes são interpretadas como obstáculos ao seu direito de existir e sobreviver. Sendo assim, não se pode prescindir de uma perspectiva de planejamento de políticas públicas centrado no compromisso de participação social para a gestão do patrimônio natural (Irving, 2014).

Nesse sentido, para a construção de um processo democrático de gestão do patrimônio natural, deve ser reconhecida, como ponto de partida, a essencialidade de qualificada participação social no processo decisório. Para melhor compreender os aspectos qualitativos destes processos, estudos têm apontado alguns fatores que são relevantes de serem observados, como: legitimidade, representação e representatividade, interação entre os conselheiros, compromisso governamental, comunicação, processos de aprendizagem, interesses, processo de criação do conselho, dinâmica, regras e normas existentes no funcionamento do conselho (Tatagiba, 2002; Brasil, 2004; Cozzolino, 2005; Lüchmann, 2006; Macedo, 2008). Entretanto, a definição de parâmetros e indicadores adequados à avaliação dessas questões se apresenta como um grande desafio, pois, além de sua complexidade, é importante registrar que tanto a lei do SNUC como o decreto federal nº 4.340/2002, que regulamenta esta lei, falam superficialmente de normas relacionadas à democratização desses espaços. Isso faz com que gestores de UCs tenham diferenciados entendimentos e práticas no que diz respeito à implantação e ao funcionamento dos conselhos gestores.

Como forma de agrupar estes e outros fatores, vem ganhando espaço na literatura científica a aplicação do conceito de governança (Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013) na orientação e análise dos processos de gestão de áreas protegidas. A partir de uma lista de cinco princípios gerais (Legitimidade e Voz; Direcionamento; Desempenho; Prestação de Contas; Equidade), que compõem o cerne do conceito aplicado no contexto das áreas protegidas, são propostos diversos critérios que podem ser analisados em diferentes escalas e contextos, como por exemplo, os conselhos de unidades de conservação. É a partir desse entendimento que o conceito foi utilizado para auxiliar na análise da experiência participativa desenvolvida no contexto do conselho consultivo da REBIO Arvoredo.

A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (REBIO Arvoredo) foi criada por Decreto Presidencial em 1990 (Decreto nº 99.142) e seu principal objetivo de criação é a proteção de amostra representativa dos ecossistemas da região, suas ilhas e ilhotas, águas e plataforma continental com todos os recursos naturais associados. A unidade é composta de quatro ilhas (representando 3% de sua área superficial) e o ambiente marinho associado (representando 97% de sua área superficial), totalizando 17.600ha. A REBIO Arvoredo não possui em seu interior terras particulares, portanto, os conflitos socioambientais instaurados a partir de sua criação envolvem atores do entorno desta UC, tendo em vista a sua exclusão no uso dos recursos naturais protegidos pela UC. A identificação e caracterização dos conflitos foram descritas no processo de elaboração do Plano de Manejo da UC (IBAMA, 2004) e mais detalhadamente por Vivacqua (2005). Por ser uma unidade marinha localizada muito próxima à costa (aproximadamente 5 km do ponto menos distante), o principal conflito apresentado pelos trabalhos acima envolve as comunidades de pescadores estabelecidas no entorno (municípios de Florianópolis, Governador Celso Ramos, Tijucas, Bombinhas e Porto Belo), uma vez que a área da UC se constitui em área de pesca desses pescadores, tanto ao setor comercial (artesanal e industrial) quanto ao esportivo (lazer/amador). Outro conflito destacado diz respeito à atividade de turismo, especialmente àquele voltado à prática do mergulho autônomo, pois as ilhas que compõem a UC são atrativos naturais para este tipo de atividade. No decorrer da pesquisa esses e outros conflitos serão detalhados e devidamente relacionados e discutidos.

Em 2004, ainda sob a administração do IBAMA<sup>2</sup>, a REBIO Arvoredo teve seu conselho consultivo instituído, concomitante ao processo de elaboração de seu Plano de Manejo (instrumento norteador da gestão da UC). Recentemente (2013-2015) o conselho passou por um processo de reestruturação seguindo as novas diretrizes institucionais (Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014) do ICMBio. Embora o conselho esteja instituído há treze anos, não há menção sobre a qualificação do processo participativo desenvolvido neste fórum.

Tendo isso em vista, surgiram algumas questões norteadoras que estimularam a elaboração deste trabalho, quais sejam: Como foi o processo de mobilização social e a

---

<sup>2</sup> A partir de 2007, as políticas ambientais relativas às unidades de conservação foram atribuídas ao ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal criada através da lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

criação deste espaço participativo? Qual tem sido o foco dado à participação social neste fórum? Qual é a opinião dos participantes quanto ao seu funcionamento? Quais são os seus principais desafios e suas possibilidades?

Portanto, analisar como foi instituído e como tem funcionado o conselho consultivo da REBIO Arvoredo é um passo importante para compreender a perspectiva conceitual que tem orientado a participação social na gestão desta unidade de conservação. A partir dessa leitura é possível refletir acerca dos desafios e das possibilidades deste fórum e dos meios para potencializar a consolidação de seus objetivos. Para tanto, os objetivos deste trabalho estão descritos em seguida.

### **Objetivos**

A pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de participação social estabelecido na criação e no funcionamento do conselho consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, com ênfase na compreensão dos desafios e nas possibilidades desse processo participativo.

Objetivos específicos:

- I. Compreender o processo de criação do conselho consultivo da REBIO Arvoredo e das alterações de sua composição até o momento atual;
- II. Analisar as tensões e os conflitos existentes entre os atores sociais e a REBIO Arvoredo, como também verificar sua representatividade no conselho consultivo;
- III. Analisar as diretrizes institucionais e as práticas adotadas pelo órgão gestor da REBIO Arvoredo (ICMBio) no funcionamento do seu conselho consultivo;
- IV. Analisar a visão dos membros do conselho consultivo quanto ao processo de funcionamento e à sua participação;
- V. Identificar os obstáculos e as oportunidades do processo de gestão participativa da REBIO Arvoredo.

Para alcançar estes objetivos, a pesquisa foi estruturada em quatro capítulos e a conclusão. No primeiro capítulo é apresentada uma revisão teórico-temática, onde serão abordados os conceitos centrais do trabalho, incluindo: políticas públicas ambientais, áreas protegidas e unidades de conservação, concepções sobre participação, conselhos

de unidades de conservação e governança de áreas protegidas. No segundo capítulo são descritos os procedimentos metodológicos que balizaram o desenvolvimento da pesquisa. No terceiro capítulo são apresentados os resultados decorrentes da pesquisa, incluindo as informações documentais e as entrevistas. O quarto capítulo é dedicado à discussão dos principais conflitos apontados nos resultados, que são debatidos com o apoio da bibliografia selecionada, buscando-se assim a compreensão das práticas adotadas no processo participativo e os caminhos para o seu aperfeiçoamento. Por fim, são sintetizadas nas conclusões as principais descobertas deste trabalho e sugeridas algumas recomendações para o aperfeiçoamento do conselho. Com isso, ressaltamos que a intenção deste trabalho não é apresentar uma fórmula para os problemas do conselho ou esgotar o assunto, pelo contrário, a proposta aqui é provocar um processo de reflexão entre os participantes acerca das práticas adotadas até aqui e iniciar um debate mais profundo que possa contribuir para o aperfeiçoamento deste importante espaço participativo.

## CAPÍTULO 1. REVISÃO TEÓRICO-TEMÁTICA

### 1.1 Políticas ambientais, áreas protegidas e unidades de conservação<sup>3</sup>

A construção da política ambiental brasileira, assim como as demais políticas públicas, foi moldada sobre alicerces políticos-institucionais construídos na história política do país, com forte viés no papel controlador do Estado, que consubstancia as bases da governabilidade e da governança. Desde o período colonial, o uso dos recursos naturais vem sendo realizado por meio de normas e instituições que reforçam o papel do Estado como mandatário. Ele baseia-se fortemente nos sistemas de definição de titularidade jurídica de propriedade do Estado e de concessão de uso, com adoção de instrumentos econômicos como taxas, impostos e cobranças aliadas à fiscalização e aplicação de penalidades mediante infrações das regras instituídas, caracterizando sistemas de comando e de controle. Esse modelo autoritário e burocrático adotado nos processos de formulação e execução de políticas públicas vem sendo alterado, aos poucos, por processos mais democráticos e participativos, induzidos pelas mudanças verificadas no contexto das políticas internacionais e consagradas no país, pela pressão dos movimentos sociais, mais notadamente a partir dos anos 1960 (Câmara, 2013).

Entre as políticas de conservação da natureza, o estabelecimento de áreas protegidas representa, atualmente, uma das principais estratégias mundiais. Estes espaços existem em aproximadamente oitenta por cento dos países e cobrem cerca de 14,6% da superfície terrestre do planeta (IUCN, 2013). De acordo com Bensusan (2014), a ideia de se criar áreas protegidas começa com o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, o primeiro a ser criado, em 1872. Seu objetivo era a manutenção de suas belas paisagens “virgens” (*wilderness*) para as gerações futuras. A América Latina foi um dos primeiros continentes a copiar esse modelo de parque nacional (sem população humana residente em seus limites): México, em 1894; Argentina, em 1903; Chile, em 1926; e mais tardiamente, o Brasil, em 1937, com o estabelecimento do Parque Nacional de Itatiaia/RJ (Bensusan, 2014).

---

<sup>3</sup> A expressão “unidade de conservação” é utilizada apenas no Brasil. O termo correspondente utilizado na literatura internacional é “área protegida” (*protected area*). No Brasil, a expressão “área protegida” refere-se a um conjunto de termos, incluindo: unidades de conservação, terras indígenas e áreas quilombolas (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – Decreto nº 5.758/2006), Áreas de Proteção Permanentes (APPs) e Reservas Legais (Medeiros *et al.*, 2004; Drummond *et al.*, 2010).

Dessa forma, no que tange especificamente à política ambiental centrada na demarcação de áreas protegidas, podemos assegurar que foi a partir da década de 1930 que este fenômeno foi incorporado de vez ao aparato jurídico e institucional brasileiro. Antes disso, todas as iniciativas estavam focadas, em geral, sobre a proteção de recursos renováveis de reconhecida relevância econômica, principalmente, madeira e minérios. Com a incorporação, na Constituição Federal de 1934, de um ideário que outorgava à natureza um novo valor, isto é, ela passa a ser considerada como patrimônio nacional a ser preservado, sua proteção ganha um novo *status* na política nacional, consistindo em tarefa ou dever a serem cumpridos e fiscalizados pelo poder público. Desta forma, proteger a natureza entra definitivamente na agenda governamental brasileira, passando a configurar um objetivo complementar da política de desenvolvimento nacional<sup>4</sup>. Como consequência disto, ainda em 1934, os principais dispositivos legais de proteção da natureza são criados no Brasil. Entre eles destacam-se o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934), o Código de Caça e Pesca (Dec. nº 23.672/1934), Código de Águas (Dec. nº 24.643/1934) e o Decreto de Proteção dos Animais (Dec. nº 24.645/1934) (Medeiros *et al.*, 2004).

Coube, então, ao Código Florestal de 1934 o primeiro texto legal brasileiro a prever a criação de parques nacionais, além de classificar as florestas (nativas e exóticas) em quatro tipologias: protetoras, remanescentes (ambas sob regime de preservação permanente), modelo e produtivas (ambas passíveis de exploração comercial) (Drummond *et al.*, 2010). De acordo com Medeiros e colaboradores (2004), a tradição brasileira de criação de espaços protegidos seguindo a lógica da categorização em função dos objetivos e finalidades da área criada, estabelecida pelo Código Florestal de 1934, foi uma de suas heranças mais marcantes, pois todos os instrumentos legais de proteção posteriores, apesar de criados segundo dinâmicas e contextos específicos, seguiram essa mesma tendência, o que resultou, no país, em diversos dispositivos voltados à criação de tipologias distintas de espaços protegidos<sup>5</sup>. Invariavelmente, a

---

<sup>4</sup> A década de 1930 foi marcada por uma importante mudança no quadro político e social brasileiro, até então dominado pelas elites rurais, pois, com a Revolução de 30, inicia-se o processo de transição do país para um cenário dominado pela industrialização e urbanização crescentes, principalmente na região sudeste (Cunha e Coelho, 2003). Na esteira das mudanças em curso, a questão ambiental se impôs na agenda de reformas que visaram o fortalecimento do Estado e de suas instituições, sendo incorporada no aparato jurídico e institucional brasileiro (Medeiros *et al.*, 2004).

<sup>5</sup> Categorias de manejo (Parque Nacional, Floresta Nacional, Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, Reserva Biológica, Reserva Particular do Patrimônio Nacional, Parque de Caça Federal, Área Especial de Interesse Turístico, Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Reserva Ecológica, Área

proliferação desses instrumentos teve como uma das consequências a criação de um arcabouço legal pouco articulado e redundante, cuja gestão era precária e com enorme desperdício de recursos e oportunidades (Medeiros, 2006). Esta situação fez com que, a partir do final dos anos 1970, se iniciasse uma reflexão sobre a necessidade de concepção de um sistema mais integrado para a criação e o gerenciamento das áreas protegidas (Medeiros *et al.*, 2004). Entretanto, esse sistema se efetivou somente anos mais tarde, com a publicação da lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Antes, porém, é importante registrar a contribuição da Constituição Federal (CF) de 1988, a qual trouxe o meio ambiente para o foco das decisões políticas ao dedicar um capítulo inteiro (artigo 225) ao meio ambiente, sendo esse inter-relacionado aos capítulos da ordem econômica e social:

“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 (CF 1988, Capítulo VI, artigo 225, *caput*).”

Para assegurar esse direito, uma das incumbências do Poder Público é a definição de espaços territoriais a serem especialmente protegidos:

“III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CF, 1988, art. 225, § 1º, inciso III).”

Com isso, surgiu a oportunidade e a base necessárias para a consolidação da estratégia de criar espaços protegidos para conservar a natureza (Bensusan, 2014). Portanto, o cenário político mencionado acima aliado aos novos preceitos constitucionais, conduz à consolidação de um sistema nacional de unidades de conservação que vem a regulamentar, em parte, o artigo 225 da Constituição Federal.

No entanto, não podemos deixar de destacar que a formulação deste instrumento legal é fruto de um intenso debate político e ideológico que se estendeu por oito anos no

---

de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Extrativista) e dispositivos legais (Código Florestal de 1934 – Dec. Lei nº 23793/1934; Cód. Florestal de 1965 – Dec. Lei nº 4771/1965; Lei de Proteção à Fauna – Dec. Lei nº 6197/1967; Lei nº 6513/1977; Decreto nº 86.176/1981; Lei nº 6902/1981; Decreto nº 99.274/1990; Decreto nº 1992/1996; Decreto nº 89.336/1984; Lei nº 7.804/1989; Decreto nº 98.897/1990) relacionados à criação de áreas protegidas no Brasil, existentes antes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído em 2000 (Lei nº 9.985) (Macedo, 2008).

legislativo nacional, deste a apresentação do projeto de lei em 1992 até a publicação da lei em 2000:

“A história da longa tramitação até a aprovação deste projeto nas duas casas legislativas e sua sanção final pelo Presidente da República é recheada de fatos que só serviram para revelar e demarcar mais claramente as diferentes posições existentes entre os movimentos ambientalistas no Brasil, acentuando ainda mais as suas divergências. Ao longo de extensos oito anos de debates que incluíram a apresentação de dois substitutivos na Câmara, preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas travaram uma verdadeira batalha que mobilizou a imprensa, ONGs, além de fortíssimos *lobbys* no Congresso na defesa de suas posições sobre a forma e os critérios de proteção da natureza. Entre os pontos mais polêmicos destacavam-se a questão das populações tradicionais, a participação popular no processo de criação e gestão de UCs e as indenizações para desapropriações (Medeiros, 2006).”

O objetivo do SNUC é estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. A lei estabelece um total de doze categorias de manejo, divididas em dois grupos (tipologias de uso), com características específicas: as UCs de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as UCs de uso sustentável, cuja finalidade é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais<sup>6</sup>. A organização em dois grupos buscava contemplar estratégias distintas de gestão dessas áreas que, em certo grau, estava no centro das disputas entre os diferentes grupos interessados na questão (Medeiros, 2006). Para Drummond e colaboradores (2010), os objetivos e as diretrizes definidas pela lei do SNUC mostram que as quatro principais preocupações contempladas foram: (1) a conservação da biodiversidade em seus três níveis fundamentais (diversidade genética, de espécies e de ecossistemas), (2) o uso sustentável dos recursos naturais, (3) a participação da sociedade na gestão dessas áreas e (4) a distribuição equitativa dos benefícios auferidos por intermédio da criação, implementação e gestão das unidades de conservação.

Desde 2007, as unidades de conservação federais são geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Atualmente, existem no Brasil, 327 unidades de

---

<sup>6</sup> Cinco categorias pertencem ao grupo de proteção integral: Estação Ecológica (ESEC); Reserva Biológica (REBIO); Parque Nacional (PARNA); Monumento Natural (MN); e Refúgio de Vida Silvestre (RVS). Sete categorias fazem parte do grupo de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Floresta Nacional (FLONA); Reserva Extrativista (RESEX); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); Reserva de Fauna (REFAU); e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (Lei nº 9.985/2000).

conservação federais geridas pelo ICMBio (dados compilados até fevereiro de 2017), totalizando aproximadamente 791.163 Km<sup>2</sup> de área do território nacional (Tabela 1).

Tabela 1. Tipologia de uso, categoria de manejo, número (N) e área (Km<sup>2</sup>) de unidades de conservação federais criadas no Brasil, geridas pelo ICMBio (excluem-se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs, geridas por proprietários particulares). Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA (atualizado em 07/02/2017).

<b>Tipologia</b>	<b>Categoria</b>	<b>N</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>
<b>Proteção Integral</b>	Estação Ecológica	32	74.731
	Monumento Natural	3	443
	Parque Nacional	72	267.208
	Refúgio de Vida Silvestre	8	2.692
	Reserva Biológica	31	42.628
	<b>Subtotal</b>	<b>146</b>	<b>387.702</b>
<b>Uso Sustentável</b>	Floresta Nacional	67	170.778
	Reserva Extrativista	62	124.724
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026
	Reserva de Fauna	0	0
	Área de Proteção Ambiental	34	106.503
	Área de Relevante Interesse Ecológico	16	431
	<b>Subtotal</b>	<b>181</b>	<b>403.461</b>
<b>Total Geral</b>		<b>327</b>	<b>791.163</b>

Apesar dessa expressiva dimensão, é importante destacar que a distribuição das unidades de conservação é significativamente desproporcional no território nacional, com destaque para a discrepante representatividade dos territórios continental e marinho (Tabela 2). Enquanto que na porção continental do país as UCs cobrem uma área que representa aproximadamente 17,6% do território, na área marinha esse valor é de apenas 1,5%, apesar de possuímos um território marinho que representa quase a metade do nosso território terrestre: 3,5 milhões de Km<sup>2</sup> (marinho) e 8,5 milhões de Km<sup>2</sup> (terrestre). De acordo com Prates e colaboradores (2012), a preocupação de conservacionistas com a proteção marinha tornou-se tema de debate apenas nas últimas décadas, tardiamente quando comparada com os ecossistemas terrestres. Segundo Andrade e Scherer (2014), embora o Brasil possua um programa estruturado nacionalmente e em implementação desde 1987, como o Programa de Gerenciamento Costeiro (GERCO), contando com uma base legal fundamentada em lei (lei federal nº 7.661/1988), as ações de operacionalização do GERCO nos estados e municípios da zona costeira são ainda bastante incipientes. Essa negligência histórica com o processo de ocupação da zona costeira aliada à alta concentração populacional no litoral (IBGE,

2011) e à grande diversidade de atividades econômicas desenvolvidas ao longo da costa tornou a zona costeira em uma das regiões ambientalmente mais degradadas e ameaçadas do país (Brasil, 2010). Logo, resguardadas as características locais, é nesse contexto territorial no qual a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo está inserida.

Tabela 2. Abrangência das unidades de conservação (UC) (federais, estaduais e municipais) nos territórios continental e marinho do Brasil. Área (Km<sup>2</sup>) – área total dos territórios continental e marinho do Brasil; N - quantidade total de UCs por território, continental e marinho; Área (Km<sup>2</sup>) das UCs – área total do território abrangido pelas UCs; % - porcentagem do território abrangido pelas UCs. Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação/MMA (atualizado em 07/02/2017).

<b>Território</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	<b>N</b>	<b>Área (Km<sup>2</sup>) das UCs</b>	<b>%</b>
Continental	8.514.085	2.053	1.494.257	17,6
Marinho*	3.555.796	166	53.535	1,5

\*Território Marinho corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva (ZEE).

Essa grande extensão de território abrangido por unidades de conservação traz consigo uma série de desafios para gerir um sistema tão abrangente. São demandas constantes que envolvem recursos para manter e capacitar um corpo técnico e administrativo, construir e manter a infraestrutura, realizar regularização fundiária, adquirir equipamentos, fiscalizar, estimular a pesquisa científica, promover a visitação e a educação ambiental, envolver os diversos setores da sociedade no funcionamento das UCs, entre outras. Nesse aspecto, Drummond e colaboradores (2010) argumentam que princípios e diretrizes devem ser definidos para que uma linguagem comum favoreça o entendimento entre os diversos níveis de governo, as instituições, as organizações da sociedade civil, os cidadãos e os funcionários envolvidos com a gestão da UC. Ou seja, além do incremento na estrutura institucional, há a necessidade de direcionar esforços para os processos de gestão, sobretudo, visando a abertura de canais de diálogo com os demais atores (sociais e governamentais) envolvidos no território da unidade de conservação.

Desde a sua concepção, as áreas protegidas passaram por uma significativa transformação de seus objetivos, mas muitos de seus dilemas originais continuam presentes (Bensusan, 2014). Um desses dilemas diz respeito aos conflitos sociais gerados com as populações que vivem no interior ou no entorno das UCs, seja pela expulsão das populações residentes ou pela exclusão no acesso aos recursos naturais. Para Irving (2014), não se pode ignorar que a origem de muitos desses conflitos sociais tem se configurado no próprio processo de criação de unidades de conservação. Esse

processo, salvo raras exceções, tem sido conduzido de forma centralizada, burocrática e, frequentemente, orientado por argumentos ecológicos sem uma leitura realista do contexto socioeconômico de uma área potencial para a conservação da biodiversidade (Irving, 2014). Infelizmente, em vários lugares, as áreas protegidas se tornaram impopulares tanto junto às comunidades que residem em suas cercanias, quanto junto aos governantes e outros tomadores de decisão com poder sobre a ocupação do território, percebidas apenas como entraves ao “desenvolvimento” e não como oportunidade de um modelo distinto de uso do território. Fato é que poucas vezes as unidades de conservação assim se apresentam, sendo ainda, em sua maioria, objetos de um manejo voltado para seu interior e sem diálogo com a paisagem ecológica, social e econômica que as cercam (Bensusan, 2014).

A institucionalização da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) no Brasil tem buscado incorporar princípios da democratização das políticas públicas e da participação social no processo de tomada de decisão e na ação descentralizada do Estado. Para isso, busca-se agir dentro dos princípios constitucionais e do arcabouço legal que rege a ação das instituições brasileiras, que seguem a tendência mundial de reestruturação do papel do Estado nas políticas públicas e suas consequências nos modelos de desenvolvimento de cada país. Consolidar a descentralização e constituir processos decisórios diversos, como conselhos e comitês para a gestão ambiental em diversos temas (pesca, florestas, unidades de conservação, bacias hidrográficas, entre outros), é uma atitude que aponta para a democratização do processo decisório na formulação e implementação de políticas públicas no Brasil (Câmara, 2013). Este processo, no entanto, é carregado de disputas políticas e ideológicas e carentes de formação educativa própria, conforme veremos a seguir.

## **1.2 Participação social e conselhos de unidades de conservação**

Inicialmente, destacamos que não é a intenção desta revisão aprofundar o debate sobre as teorias sociopolíticas da participação, para isso existem outros estudos que se dedicaram ao tema e foram utilizados de referência neste trabalho (Arnstein, 1969; Demo, 1991; Pateman, 1992; Tatagiba, 2003; Dagnino, 2004; Sahtler, 2005; Santos e Avritzer, 2005; Lüchmann, 2006; Gohn, 2007; Souza, 2015). No entanto, não podemos deixar de mencionar e reconhecer que o termo participação, assim como outros inter-relacionados (sociedade civil, cidadania, democracia), são utilizados sob diferentes

concepções, inclusive antagônicas, portanto, uma breve contextualização se faz necessária.

Para Demo (1991), a participação representa um processo coletivamente organizado e emancipatório, supondo a consciência crítica. De forma similar, Pateman (1992) argumenta que a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. Souza (2015) assume a convicção de que a participação não é um simples acessório, nem mesmo apenas uma ferramenta útil; participar é exercer a autonomia.

De acordo com Gohn (2007), a participação pode ser entendida a partir das concepções liberal, corporativa, comunitária, autoritária, revolucionária ou democrática. Esta última, pluralista e ligada à ideia de cidadania, busca fortalecer a sociedade civil na construção de uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações. Participar, nessa perspectiva, é criar uma cultura de dividir responsabilidades na construção coletiva de um processo com a sociedade.

Dagnino (2004), por sua vez, argumenta que as noções de participação, sociedade civil, cidadania e democracia (elementos centrais do desenho democrático brasileiro), são utilizadas com diferentes sentidos por dois projetos políticos<sup>7</sup> distintos: um neoliberal de um lado e de outro um democratizante e participativo. A disputa político-cultural entre esses dois projetos gera uma “crise discursiva” (uso de uma linguagem comum, mas que abrigam significados muito distintos) resultante de uma “confluência perversa”. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores (Dagnino, 2004).

---

<sup>7</sup> De acordo com a autora, o termo *projetos políticos* é utilizado num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (Dagnino, 2004).

Já outros autores, ao invés de usar definições polarizadoras, trabalham com a ideia de categorias de participação. Arnstein (1969), por exemplo, apresenta uma “escada da participação”, onde a autora organiza a participação num contexto gradual. Esses graus variariam entre manipulação e terapia, etapas ainda não consideradas como participação; informação, consulta e pacificação, entendidas como patamares de concessão mínima de poder; e por fim o poder delegado e controle comunitário do processo participativo. A autora aponta que esses “degraus” não devem representar necessariamente a passagem de um grau a outro, mas seriam diferentes estágios nos quais poderia se encontrar a participação em algum espaço público. De modo similar, Pateman (1992) define três tipos de participação: a pseudoparticipação, quando há somente consulta a um assunto; a participação parcial, na qual apenas uma parte decide; e a participação total, situação na qual os grupos sociais têm igual influência na decisão.

Santos e Avritzer (2005), Lüchmann (2006) e Souza (2015) analisam os sentidos e os desafios da participação, confrontando os principais tipos de participação que caracterizam os diferentes modelos de democracia contemporâneos: o modelo da democracia direta (participativa) e o modelo da democracia representativa. Segundo Lüchmann (2006), a democracia direta diz respeito, de maneira geral, ao processo de discussão e deliberação política pautado nos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, caracterizada pela participação direta dos cidadãos nos assuntos de Estado. Já na democracia representativa a relação entre democracia e participação está ancorada em uma concepção de participação e de política que transfere o processo decisório para os representantes eleitos através do sufrágio eleitoral (Lüchmann, 2006).

Com isso, passamos então a uma breve contextualização do cenário e das práticas envoltas à participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, que é na verdade o pano de fundo dessa dissertação.

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira, portanto, leva-nos às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania (Gohn, 2007).

Da segunda metade dos 1970 a meados dos anos 1980 os movimentos sociais se organizavam como espaços reivindicatórios, recusando as relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Nesse

contexto, a característica marcante da participação dos atores no espaço público era o caráter mais reivindicatório que propositivo de suas lutas, em um momento marcado pelos embates entre os movimentos sociais e o Estado, visto como seu antagonista. Porém, também é nessa fase que surgem, mesmo no interior do aparelho estatal e de modo especial na esfera municipal de algumas cidades brasileiras, experiências inovadoras de gestão pública e participação popular<sup>8</sup>. Entretanto, foi na elaboração de uma nova constituição (1988) que se revelou, em certo sentido, uma oportunidade para a incorporação legal ou formalização de mecanismos concretos de participação e controle social sobre a gestão pública (IEB, 2005).

A Constituição de 1988 reflete um conjunto de aspirações da sociedade civil no que diz respeito à participação e à transparência na gestão pública, sendo o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade na fase anterior à Assembleia Nacional Constituinte<sup>9</sup>. Portanto, a trajetória da sociedade civil foi fortemente influenciada pelo esforço de inscrever novos direitos na Constituição, institucionalizando espaços públicos de interação entre Estado e sociedade que dessem conta de toda a riqueza e diversidade social do país (IEB, 2005).

No período pós-constituinte houve uma generalização do discurso da participação, tanto no seio da sociedade civil quanto no interior do próprio Estado. O grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais a fim de se efetivar essa almejada participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas (Rocha, 2009).

---

<sup>8</sup> As primeiras referências brasileiras sobre gestão municipal calcada na participação popular são as experiências de Lages/SC e Boa Esperança/ES, ainda no início da década de 1970 e, portanto, em plena ditadura militar. Posteriormente, já no contexto da nova Constituição Federal, de 1988, destacaram-se algumas experiências inovadoras de gestão pública, como o caso de Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, entre outras (IEB, 2005).

<sup>9</sup> Instalada em 1986, constituiu-se em arena de disputa e espaço privilegiado de lutas pela democratização da sociedade brasileira contra as velhas instituições oligárquicas. A Constituinte representou um momento de inflexão para a sociedade civil. Um amplo movimento articulou-se pelo país afora no afã de debater o processo constituinte e na esperança de influenciá-lo, levando os deputados constituintes a realmente discutir a situação concreta de empobrecimento e a ausência de direitos a que estava submetida a ampla maioria do povo brasileiro (IEB, 2005).

Dentre os modelos propostos, a formação de conselhos gestores foi largamente instituída no país a partir desse período, consagrando-se como o espaço de participação mais difundido. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio desses fóruns de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e da sociedade política, que lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais (Gohn, 2002). Estas experiências participativas, apesar de bastante recentes na trajetória política do país, vêm apresentando uma importante capacidade de generalização, seja nas diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), seja nas diferentes áreas de intervenção governamental (Trabalho, Meio Ambiente, Educação, Saúde, etc.) (Lüchmann, 2006).

No âmbito das políticas ambientais, esse processo de participação social também encontra disposição legal, cabendo destacar os seguintes instrumentos: a Constituição Federal (art. 225); a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981; o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – Lei nº 9.985/2000; e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) – Decreto nº 5.758/2006. Segundo Irving (2014), a partir desse arcabouço legal, a democratização da gestão do patrimônio natural e o protagonismo social nas ações governamentais de proteção da natureza, passaram a se constituir em compromisso central em políticas públicas, ainda que, no primeiro momento, apenas no plano do discurso político.

Dessa forma, especificamente ao campo das unidades de conservação, coube à lei do SNUC introduzir a obrigatoriedade e as diretrizes gerais sobre o tema, assegurando a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão dessas áreas protegidas. Essa prerrogativa tem sido conduzida em três processos participativos distintos e de certa forma complementares: na criação de unidades de conservação (através de consultas públicas), na elaboração ou revisão do plano de manejo, e na criação e no funcionamento do seu conselho, foco desta dissertação.

O conselho de unidade de conservação é uma instância colegiada formalmente instituída, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da UC, incluída a sua zona de

amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a UC (Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014, art. 2º, inciso I). Este fórum é constituído formalmente e vinculado à estrutura de gestão da unidade de conservação, podendo ter caráter deliberativo ou consultivo, conforme a categoria da UC. Além do disposto na lei do SNUC, o decreto federal nº 4.340/2002 regulamentou aquilo que concerne aos conselhos, tratando também, de suas competências. Mais recentemente, o ICMBio publicou a instrução normativa nº 09/2014, disciplinando as diretrizes, normas e os procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição de conselhos de unidades de conservação federais. Esse instrumento trouxe importantes avanços quanto ao formato e à dinâmica dos conselhos, pois, tanto a lei do SNUC quanto o decreto que regulamentou esta lei, tratam superficialmente de normas relacionadas à democratização desses espaços, fazendo com que muitos gestores de unidades de conservação tivessem diferenciados entendimentos e práticas no que diz respeito à implantação e ao funcionamento dos conselhos (Brasil, 2004). Nesse contexto, segundo Loureiro e colaboradores (2007), há de início uma tensão existente entre o papel que cumprem os conselhos e a sua finalidade, para que possam, de fato, imprimir um novo formato às políticas públicas e ao processo de tomada de decisões, isto é, de democratização dessas instituições e seus fóruns.

Desse modo, a legislação supracitada estabelece que as unidades de conservação sejam geridas em conjunto com os seus conselhos, proporcionando maior interação e participação da sociedade. Todavia, Irving (2014) adverte que os conselhos gestores não são apenas instâncias técnicas formais, mas representam “arenas de conflitos” de grande complexidade para a sua gestão. Alguns desafios (e potencialidades) relacionados a essas práticas participativas na gestão de unidades de conservação são pontualmente descritos na literatura (Cozzolino, 2005; Macedo, 2008; Mendonça e Talbot, 2014; WWF, 2016), lançando luz para alguns fatores que merecem destaque no desenvolvimento de estudos sobre o tema, incluindo: legitimidade, representação e representatividade, interação entre os conselheiros, compromisso governamental, comunicação, processos de aprendizagem, interesses, processo de criação do conselho, dinâmica, regras e normas existentes no funcionamento do conselho.

### **1.3 Governança de áreas protegidas**

Ao longo das últimas décadas o termo governança tem sido empregado em relação aos mais diferentes contextos, com significados diversos e até mesmo conflitantes (Weiss, 2000). Antes de ser empregado em nível global, o termo governança foi aplicado em análise dos comportamentos na administração de empresas, sob a denominação de governança corporativa. Posteriormente foi incorporado no discurso do setor público e das organizações da sociedade civil da maioria dos países ao redor do mundo. A governança é regida por uma série de critérios, atributos ou boas práticas que lhe dão a qualidade de “boa governança” (Alves e Bursztyn, 2009).

Segundo Weiss (2000), é comum encontrar o termo empregado como sinônimo de governo ou ainda confundido com o conceito de governabilidade. Para Rosenau (2000), todavia, governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. Sobre governabilidade, Santos (1997) argumenta que o termo refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário), o sistema de intermediação de interesses. Já a governança tem um caráter mais amplo, não se restringindo aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado (Santos, 1997). Ou seja, Gonçalves (2005) explica que, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

Apesar da atual e ampla difusão, Weiss (2000) defende que o conceito de governança poderia ser considerado como tão antigo quanto a própria história das sociedades, uma vez que, em princípio, pode se referir a todas as diferentes formas nas quais as sociedades se organizam para que sejam conhecidas as demandas de seus membros, definido o que será feito em relação a estas e como isso deve ocorrer. Para Ostrom (2000), a evolução do conceito de governança está associada a um Estado que busca entender melhor as necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa.

Desde o último quarto do século XX, o termo governança e, em especial, o qualificativo “boa governança”, passaram a figurar com frequência em textos oficiais referentes a projetos de desenvolvimento e da gestão de instituições públicas, privadas e não governamentais e, já a partir do final dos anos 1980, a expressão “má governança” passou a constar dos documentos do Banco Mundial, vinculada ao mau desempenho de projetos apoiados por esta instituição, os quais usualmente buscavam prover os países da infraestrutura necessária à sua inserção na economia global. Em seu entendimento, tais fracassos seriam resultantes da má gestão dos recursos pelos estados nacionais na execução dos projetos, e, como forma de minimizar este problema, foi proposta a adoção de políticas de “boa governança”, com reformas estruturais que compreendiam a inclusão de outros atores sociais na gestão dos recursos públicos (Milani & Solanis, 2002).

A partir dos anos 1980 o termo governança passou a aparecer com crescente frequência em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, em que se incluem outros atores além dos governamentais (Cozzolino, 2005). Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema da governança, salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria do desempenho administrativo e da democratização dos processos decisórios locais (Frey, 2004).

Pela vinculação histórica do termo governança às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram o conceito de governança como um complemento na regulação da globalização econômica. Milani e Solanis (2002) reafirmam as críticas neste sentido e apontam o perigo da mitificação do conceito de “boa governança”, embutido nas propostas de esvaziamento do poder do estado, em nome de uma regulação “democrática”. No entanto, os mesmos autores consideram que os questionamentos levantados pelo debate sobre governança têm o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público, reconhecendo o importante papel dos atores não governamentais na democratização da governança (Milani e Solanis, 2002).

No mesmo sentido, Kooiman (2002) argumenta que as concepções da boa governança e da governança participativa têm em comum a crescente ênfase dada à necessidade de aumentar o grau de interação entre os diversos atores sociais. Conforme a concepção da “governança interativa” apresentada pelo autor (Kooiman, 2002), os gestores públicos deveriam não apenas se preocupar com a solução de problemas específicos, mas também com o desafio de “governar interações”. Neste sentido, o fomento da participação torna-se uma tarefa fundamental do governo. Governança, segundo Kooiman (2002), implica a necessidade de criar condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas. Isto significa que os governos precisam se preocupar, simultaneamente, com as instituições e estruturas de participação e com os princípios normativos que norteiam a dimensão intencional da governança (Frey, 2004).

Autores que pesquisam e debatem a temática identificam duas concepções distintas em relação aos processos de governança nas esferas públicas. A primeira enfatiza as vantagens nos aspectos gerenciais, com relação à inclusão dos novos atores na gestão pública, tendo como objetivo principal maior eficiência no processo pela ampliação de visões, saberes e potencialidades. Tais arranjos se apresentariam como um caminho possível para estabelecer a coordenação entre demandas e ações de governo, mercado e sociedade, no que poderia ser denominada *governança de cunho tecnocrático ou gerencial* (Frey, 2007).

A outra linha de abordagem, associada à noção de *governança democrática* ou *democrático-participativa*, tem como foco central a emancipação social e política. Autores que se alinham com esta visão consideram que os processos associados teriam como mérito estimular a organização da sociedade civil e promover uma reorganização dos mecanismos de tomada de decisão, abrindo espaços públicos de interlocução com a sociedade, que se prestariam à explicitação de conflitos e à negociação (Frey, 2007). Essa concepção está associada ao fortalecimento dos movimentos sociais e organizações não governamentais, as quais têm entendido que estes processos tendem a abrir espaço para a sua participação nos processos decisórios (Alves e Bursztyn, 2009). Para a presente dissertação, a visão de governança em uma abordagem democrática-participativa é a mais indicada à avaliação dos processos de gestão participativa construídos em relação às unidades de conservação.

A aplicação do conceito de governança voltado para as áreas protegidas é bastante recente. O tema foi inicialmente abordado no Congresso Mundial de Parques, em Durban (África do Sul) em 2003 (Borrini-Feyerabend & Hill, 2015), quando Graham e colaboradores (2003) apresentaram seu trabalho acerca do conceito, o mesmo que será utilizado nesta dissertação. Para estes autores (Graham *et al.*, 2003), governança é: “a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exerce o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião”. Diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão (Graham *et al.*, 2003). Cabe destacar que o conceito foi construído, em grande parte, sobre consensos internacionais expressos nas declarações e em princípios acordados pelas Nações Unidas, em documentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com ênfase nos direitos humanos (Graham *et al.*, 2003). O conceito apresentado fornece uma abordagem que nos permite discutir o papel do governo em lidar com as questões públicas e a contribuição que outros atores (sociais e governamentais) podem ter na gestão de áreas protegidas. Governança diz respeito também aos caminhos necessários (meios) para se alcançar as condições ou os resultados desejados (fins). O conceito, portanto, pode ser aplicado com sucesso em diferentes contextos e escalas. No contexto de áreas protegidas, Borrini-Feyerabend e colaboradores (2013) destacam que o conceito de governança pode ser confundido com o de gestão, entretanto, este último diz respeito aquilo que é realizado para se atingir os objetivos propostos, enquanto que governança diz respeito a quem decide aquilo que será realizado e de que forma essas decisões são tomadas.

No caso do Brasil, como visto anteriormente, o SNUC prevê diferentes tipos de unidades de conservação, cada qual com um objetivo específico. Para atender a esses diferentes objetivos, os gestores responsáveis por essas áreas protegidas podem exercer diferentes tipos de poderes relacionados à gestão da UC: poder de planejamento, poder regulador, poder de polícia, poder financeiro (gerador de receitas e de gastos), poder de celebrar acordos, etc. Segundo Graham e colaboradores (2003), a boa governança trata sobre o exercício responsável desses poderes (meios), a fim de se atender aos objetivos da unidade de conservação (fins).

Além de apresentarem o conceito de governança, Graham e colaboradores (2003) propuseram uma lista de cinco princípios pelos quais seja possível analisar a boa governança de uma área protegida. Os autores reconhecem, porém, que definir princípios da boa governança é uma tarefa difícil e muitas vezes controversa, no entanto, acreditam que exista uma lista de critérios em torno da qual possa haver um consenso considerável. Estes critérios foram baseados, em parte, no trabalho realizado pelas Nações Unidas em torno dos direitos humanos. Dessa forma, foram sugeridos os cinco princípios da boa governança para áreas protegidas, com base na lista das características do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) da boa governança. A seguir são listados os cinco princípios da boa governança para áreas protegidas e alguns critérios gerais relacionados a cada um:

- **Legitimidade e Voz** (*Legitimacy and Voice*): Direito a voz de todos os implicados; Orientação por consenso; Existência de suporte democrático e de direitos humanos; Grau apropriado de descentralização nas tomadas de decisão; Gestão participativa nas tomadas de decisão da UC; Participação dos cidadãos ocorrendo a todos os níveis de tomada de decisão relacionadas à UC; Existência de associações civis e de mídia independentes; Alto nível de confiança entre os vários atores envolvidos.
- **Direcionamento** (*Direction*): Visão estratégica; Alinhamento das estratégias internacionais relacionadas à gestão de Ucs; Existência de direcionamento legislativo (formal e de regras tradicionais); Existência de sistemas nacionais de UCs, com planejamento; Existência de planos de gestão individualizados para as UCs; Demonstração de liderança efetiva.
- **Desempenho** (*Performance*): Eficiência em atingir os objetivos propostos; Capacidade de se encarregar das funções requeridas; Coordenação de esforços; Informações ao público sobre o desempenho; Responsividade; Monitoramento e avaliação; Gestão adaptativa; Gerenciamento de risco.
- **Prestação de contas** (*Accountability*): Clareza da definição de responsabilidades e autoridades (“quem presta contas de que, e a quem?”); Coerência e visão; Adequação das responsabilidades delegadas; Instituições públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas; Sociedade civil e mídia; Transparência.

- **Equidade** (*Fairness*): Existência de um contexto caracterizado pelo respeito ao estado de direito; Imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas à UC; Equidade no processo de criação de UCs; Equidade na gestão de UCs.

Para a sua aplicação na prática, foram propostos diversos critérios ou atributos para cada princípio, que podem ser utilizados como parâmetros na análise da boa governança de áreas protegidas (Graham *et al.*, 2003; Abrams *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013). Entretanto, Borrini-Feyerabend e colaboradores (2013) destacam que não há nenhuma configuração de governança ideal que englobe todas as áreas protegidas existentes, porém, um conjunto de princípios de boa governança, adaptável às diferentes realidades locais, pode ser considerado. Ou seja, os contextos e as escalas são fundamentais para cada análise. Cada país, região ou local tem as suas especificidades e capacidades distintas. Uns contam com instituições fortes, boa capacidade organizacional e gozam de legitimidade perante a sociedade; outros nem tanto e, outros ainda, são caracterizados pela baixa estabilidade institucional e pouca legitimidade (Alves e Bursztyn, 2009). O fato é que experiências de boa governança não acontecem isoladas de fatores contextuais que tornam conquistas particulares possíveis (Grindel, 2004). Daí a importância de se considerar os aspectos econômico, social, político, cultural e institucional do local onde tais critérios serão analisados. Neste sentido, Grindle (2007) alerta sobre a necessidade de se fazer uma avaliação levando em conta a evidência histórica, pelo fato de que elementos pré-existentes são sempre cruciais para a emergência de outros.

Neste sentido, Borrini-Feyerabend e Hill (2015) alertam que precisamos permanecer cuidadosos com a aplicação do conceito. Direcionar uma análise para a governança nos parece um caminho importante para entendermos o processo de gestão participativa que vem sendo desenvolvido nas unidades de conservação do Brasil, entretanto, essa abordagem não esgota outras possibilidades e outros olhares. É com este olhar que o tema será tratado nesta dissertação.

## **CAPÍTULO 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **2.1 Delineamento da pesquisa**

Seguindo a classificação de Marconi e Lakatos (2003), podemos considerar a presente pesquisa como exploratória e descritiva. Neste entendimento, a pesquisa exploratória proporciona o aumento da familiaridade do pesquisador com o objeto estudado, de forma que, dentre os procedimentos para a obtenção dos dados, geralmente têm-se descrições quantitativas e qualitativas do objeto de estudo (Marconi e Lakatos, 2003). Para Gil (1999), as pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Interessa-se em descobrir e observar fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Os dados obtidos (qualitativos ou quantitativos) devem ser analisados e interpretados.

A pesquisa está esquematizada sob a forma de um estudo de caso. Para Gil (1999), o estudo de caso se refere ao estudo profundo e exaustivo, com conhecimento detalhado de um determinado objeto ou de poucos objetos. Assim, é possível obter um vasto conhecimento do mesmo. Esta característica permite a construção de bases para que a investigação de um objeto de determinado universo apresente uma compreensão da sua generalidade. Yin (2001) argumenta que os estudos de caso podem basear-se em evidências quantitativas e qualitativas.

Para Goldenberg (2004), a integração da pesquisa quantitativa e qualitativa tem por objetivo abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo. Enquanto os métodos quantitativos pressupõem uma população de objetos de estudo comparáveis, que fornecerá dados que podem ser generalizáveis, os métodos qualitativos poderão observar, diretamente, como cada indivíduo, grupo ou instituição experimental, concretamente, a realidade pesquisada. A pesquisa qualitativa é útil para identificar conceitos e variáveis relevantes de situações que podem ser estudadas quantitativamente. A premissa básica da integração repousa na ideia de que os limites de um método poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro. Os métodos qualitativos e quantitativos, nesta perspectiva, deixam de ser percebidos como opostos para serem vistos como complementares (Goldenberg, 2004).

## 2.2 Técnicas de coleta de dados

As técnicas de coleta de dados utilizadas neste estudo incluem: (i) a revisão bibliográfica e documental, (ii) a entrevista e (iii) a observação não participante.

Revisão bibliográfica e documental: Etapa de coleta de dados secundários, a qual permeou todo o estudo, pois se trata do procedimento de busca e leitura de fontes bibliográficas e documentais, visando subsidiar: (i) o referencial teórico-temático pertinente ao objeto de estudo; (ii) a elaboração dos instrumentos de entrevista; (iii) a análise dos dados primários. Neste sentido, foram compiladas informações a partir das seguintes fontes bibliográficas e documentais: processos administrativos do órgão gestor (ICMBio) da REBIO Arvoredo (Processo Administrativo ICMBio nº 02070.001910/2011-72, que trata da criação do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo; Processo Administrativo ICMBio nº 02248.000003/2013-07, que trata do Grupo de Trabalho de Reestruturação do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo; Processo Administrativo ICMBio nº 02248.000026/2015-75, que trata da implementação do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo); em publicações especializadas (livros e artigos científicos); em teses e dissertações. Esta técnica de coleta de dados permitiu o atendimento do objetivo específico I e subsidiou o atendimento dos demais objetivos previstos no estudo.

Entrevistas: Trata-se de uma etapa de coleta de dados primários. Foram realizadas com foco em três perfis de informantes: (i) os atuais<sup>10</sup> conselheiros da REBIO Arvoredo (o presidente do conselho, que é o chefe da UC, foi entrevistado na condição de *gestor*), com o mandato (2015-2017) instituído pela Portaria CR9-ICMBio nº 01/2015; (ii) os quatro gestores ou presidentes do CORBIO (atual e três ex-chefes da REBIO Arvoredo); (iii) três pessoas-chave que não integram o Conselho mas que participaram de momentos importantes da construção desse processo participativo. Todas as entrevistas foram individuais. A opção por entrevistas individuais, neste caso, apresentou a vantagem de permitir ao entrevistado maior liberdade nos seus depoimentos e na expressão de suas opiniões, evitando possíveis inibições quando na presença de um público maior, evitando-se também a formulação de respostas baseadas

---

<sup>10</sup> O conselho consultivo da REBIO Arvoredo é composto atualmente 22 instituições (Portaria CR9-ICMBio nº01/15), entretanto, duas instituições (Prefeitura Municipal de Tijucas e Colônia de Pescadores Z-11) não tinham representantes indicados durante o período de realização desta dissertação, portanto, foram entrevistados somente 19 conselheiros.

na opinião majoritária do grupo. Esta abordagem permitiu uma interação mais direta entre pesquisador e entrevistado. Por outro lado, Boni e Quaresma (2005) advertem que a ausência de outros interlocutores no debate possibilita a perda do diálogo coletivo, da troca de experiências e da formulação de ideias a partir de outros pontos de vista. Tendo isto em vista, foi realizada uma apresentação dos principais resultados obtidos pelas entrevistas individuais à plenária do CORBIO durante sua 31ª reunião ordinária (em 08/junho/2017). Esta apresentação, seguida de um debate, teve o intuito de ser uma devolutiva e uma forma de integração acerca dos dados obtidos com o trabalho até aquele momento. Um breve relato da reunião foi incluído nesta dissertação, no capítulo 3 (Resultados – item 3.3).

Para a realização das entrevistas foram aplicados questionários semiestruturados distintos para cada um dos perfis de informantes (Anexos I-IV). Os questionários aplicados com os informantes qualificados e aos gestores contêm somente perguntas abertas, enquanto que os questionários direcionados aos atuais conselheiros contêm perguntas abertas e fechadas e estão estruturados em questões relativas ao (i) perfil do entrevistado, ao (ii) perfil da unidade de conservação e ao (iii) perfil do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo. Neste último perfil (iii) foram incluídas questões relacionadas aos cinco princípios da boa governança de áreas protegidas, (descritos no Capítulo 1, item 1.3) para os quais alguns atributos ou indicadores<sup>11</sup> (Quadro 1) foram relacionados para a elaboração das perguntas pertinentes à análise da boa governança do conselho consultivo da REBIO Arvoredo. Esse procedimento foi fundamental para a construção dos questionários uma vez que a literatura sobre a análise da governança de áreas protegidas (Abrams *et al.*, 2003; Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013) não estabelece questões prontas, sendo descritos apenas os parâmetros ou atributos genéricos para cada princípio. Ou seja, esta generalização possibilita que os princípios da boa governança possam ser aplicados no âmbito de inúmeros contextos envolvidos à gestão de áreas protegidas. Cabe destacar também que os referências teóricas citados acima foram construídos visando, principalmente, a análise da boa governança de áreas protegidas ou de sistemas de áreas protegidas, porém, o que se propõe no presente estudo é a utilização desses princípios para a análise de um arranjo

---

<sup>11</sup> Muitas vezes os conceitos implicados pelo modelo teórico não são diretamente observáveis, sendo necessário descrever os indicadores ou atributos que permitirão registrar os dados indispensáveis para confrontar o modelo com a realidade. O indicador ou atributo é, em princípio, uma manifestação observável e mensurável das componentes do conceito (Quivy e Campenhoudt, 2008).

institucional ou “instância” (conselho consultivo) de uma unidade de conservação e não da unidade de conservação em si. Essa forma de aplicação dos princípios é prevista na literatura, porém, deve haver uma adequação dos indicadores que melhor descrevem o objeto de estudo. Segundo esses autores, estes são princípios orientadores dos processos de construção da governança em áreas protegidas, e se prestariam, tanto para nortear sua construção como à avaliação de processos.

Quadro 1. Relação dos cinco princípios de boa governança de áreas protegidas, dos indicadores e a sua descrição (Abrams *et al.*, 2003; Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013) utilizados na elaboração do roteiro de entrevista semiestruturado aplicado aos integrantes do Conselho Consultivo e aos gestores da REBIO Marinha do Arvoredo/SC.

<b>Princípio 1. Legitimidade e Voz (<i>Legitimacy and Voice</i>)</b>	
<b>Indicadores</b>	<b>Descrição</b>
1.1 Participação, Representação e Representatividade	Direito à voz a todos os implicados nas tomadas de decisões; Existência de um contexto de livre-associação; Existência de grupos organizados capazes de representar os distintos interesses do território.
1.2 Descentralização e Autonomia	Contexto de autonomia em tomadas de decisão no âmbito do conselho, aliado a instâncias de controle social.
<b>Princípio 2. Direcionamento (<i>Direction</i>)</b>	
2.1 Visão estratégica	Existência de projetos amplos e de longo prazo para a consolidação da governança local e o desenvolvimento humano.
2.2 Instrumentos de gestão	Regimento Interno do Conselho; Atualidade dos instrumentos; Existência e emprego de um plano anual de gestão; Participação na elaboração dos instrumentos.
<b>Princípio 3. Desempenho (<i>Performance</i>)</b>	
3.1 Coordenação de esforços	Capacidade de coordenar os esforços entre os atores do território, inclusive dentro do poder público.
3.2 Efetividade e eficiência	Resultados produzidos e sua relação com o bom emprego dos recursos disponíveis.
<b>Princípio 4. Prestação de contas/Transparência (<i>Accountability</i>)</b>	
4.1 Clareza na atribuição de responsabilidades frente ao público e atores do território ( <i>stakeholders</i> )	Definições de incumbência – “Quem presta contas de que, e a quem?”.
4.2 Informação ao público	Disponibilidade de informações que permitem acompanhar o desenvolvimento da gestão.
<b>Princípio 5. Equidade (<i>Fairness and Rights</i>)</b>	
5.1 Equidade na distribuição dos custos e benefícios	Reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC; Respeito ao conhecimento local; Participação no processo de criação do conselho.
5.2 Imparcialidade na aplicação de normas	Existência de normas claras e acessíveis; Direito a apelação em caso de infrações.

Além dos atuais integrantes do conselho e dos gestores da REBIO, foram identificadas algumas pessoas-chave que estiveram envolvidas em momentos importantes do CORBIO e de outros processos participativos. Portanto, visando o

enriquecimento das informações relativas ao histórico de criação e implementação do objeto de estudo, foram realizadas entrevistas com os seguintes informantes: I. V. F. (Socióloga, doutoranda, analista ambiental do ICMBio, trabalhou no processo de gestão participativa da REBIO Arvoredo desenvolvido entre os anos de 1996 e 1998); J. C. S. (ex-integrante do CORBIO e representante da Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho do Estado de Santa Catarina – AEOMESC, instituição com um longo histórico de envolvimento com a REBIO Arvoredo e que também integrava o Conselho Consultivo mas solicitou o seu desligamento em 2014); N.C.S. (ex-integrante do CORBIO e representante da Colônia de Pescadores Z-09, Governador Celso Ramos).

Observação não participante: técnica utilizada durante as reuniões do Conselho Consultivo, com o intuito de investigar as regras informais e os padrões de interação estabelecidos entre os conselheiros. Segundo Marconi e Lakatos (2003), na observação não participante o pesquisador toma contato com a realidade estudada, mas sem integrar-se a ela: permanece de fora; faz mais o papel de espectador.

### **2.3 Análise dos dados coletados**

A análise dos dados coletados foi realizada de forma integrada e complementar, a partir da interpretação dos resultados fornecidos por cada uma das técnicas supracitadas, utilizando-se, portanto, das informações documentais, das entrevistas e da análise de conteúdo. No Quadro 2 são apresentadas as análises que foram realizadas para o investigação de cada objetivo específico a partir das técnicas descritas anteriormente.

A análise documental dos processos administrativos (incluindo as Atas e Pautas das reuniões do Conselho Consultivo) relacionados à criação e ao funcionamento do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo permitiu uma análise qualitativa e quantitativa de seu conteúdo. Parte destas informações foi disposta na forma de uma linha do tempo, contendo os principais aspectos relacionados aos processos participativos da unidade de conservação, incluindo: a quantidade e representatividade dos atores envolvidos, os marcos legais orientadores e reguladores do processo, as estruturas institucionais existentes e suas funcionalidades e demais temas relacionados, dispostos num contexto histórico.

Quadro 2. Relação dos objetivos do estudo e das respectivas técnicas e análises que serão realizadas.

<b>Objetivos</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Análises</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geral</li> </ul> <p>Analisar o processo de participação social estabelecido na criação e no funcionamento do conselho consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento bibliográfico e documental.</li> <li>- Entrevista.</li> <li>- Observação não participante.</li> </ul>	<p>Qualitativa e quantitativa. Análise integrada e complementar dos dados coletados no conjunto das técnicas utilizadas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Específico I</li> </ul> <p>Compreender o processo de criação do conselho consultivo da REBIO Arvoredo e das alterações de sua composição até o momento atual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento documental.</li> <li>- Entrevistas com pessoas-chaves.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados qualitativos e quantitativos contidos nos processos administrativos do ICMBio.</li> <li>- Informações qualitativas em resposta às entrevistas.</li> <li>- Dados qualitativos e quantitativos da Linha do Tempo do processo de criação-funcionamento do Conselho e dos principais temas relacionados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Específico II</li> </ul> <p>Analisar as tensões e os conflitos existentes entre os atores sociais e a REBIO Arvoredo, como também verificar sua representatividade no conselho consultivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento bibliográfico e documental.</li> <li>- Entrevista (pessoas-chaves e conselheiros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados qualitativos e quantitativos contidos em bibliografias e processos administrativos do ICMBio.</li> <li>- Informações qualitativas das respostas às entrevistas (princípios da boa governança).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Específico III</li> </ul> <p>Analisar as diretrizes institucionais e as práticas adotadas pelo órgão gestor da REBIO Arvoredo (ICMBio) no funcionamento do seu conselho consultivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento bibliográfico e documental.</li> <li>- Entrevista (pessoas-chaves e conselheiros).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados qualitativos contidos em bibliografias e processos administrativos do ICMBio.</li> <li>- Informações qualitativas das respostas às entrevistas (princípios da boa governança).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Específico IV</li> </ul> <p>Analisar as visões dos membros do conselho consultivo quanto ao processo de funcionamento e à sua participação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações qualitativas e quantitativas das respostas às entrevistas (princípios da boa governança).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Específico V</li> </ul> <p>Identificar os obstáculos e as oportunidades do processo de gestão participativa da REBIO Arvoredo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamento bibliográfico e documental.</li> <li>- Entrevista.</li> <li>- Observação não participante.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dados qualitativos contidos em bibliografias e processos administrativos do ICMBio.</li> <li>- Informações qualitativas das respostas às entrevistas (princípios da boa governança).</li> </ul>

A análise dos princípios de boa governança foi realizada através de questões fechadas, elaboradas e adaptadas numa escala unidirecional tipo-Likert (Silva Jr. e Costa, 2014) de cinco pontos (valores de 1 a 5), com o intuito de mensurar quantitativamente a opinião do entrevistado em relação a cada atributo. Para cada pergunta deste tema foi proposta uma escala de resposta com valores de 1 a 5, onde 5 é o valor máximo positivo e 1 é o valor mínimo. Com isso, foi atribuído um nível de valor para cada questão. Complementarmente, durante a aplicação da metodologia, uma análise de conteúdo (Demo, 1995) era realizada cada vez que o entrevistado aplicava

algum valor extremo na escala, questionando-se o motivo para a sua atribuição. Dessa forma, a análise de boa governança dos atributos relacionados ao conselho da REBIO Arvoredo permeou assuntos conexos, envolvendo temas relevantes ao processo participativo, conforme destacados por Macedo (2008): a legitimidade, a interação entre os conselheiros, a representação e representatividade, o compromisso governamental, a comunicação, os processos de aprendizagem, as expectativas, o processo de criação do conselho, a dinâmica e regras e normas existentes no conselho.

## CAPÍTULO 3. RESULTADOS

### 3.1 Análise documental

Na primeira parte deste capítulo são apresentados os dados acerca do processo de criação e funcionamento do CORBIO contidos nos registros documentais mencionados na metodologia. A contextualização destas informações subsidiou as análises dos demais itens desta dissertação.

Inicialmente, no intuito de contextualizar o histórico da participação de atores sociais nos processos de gestão da REBIO Arvoredo, cabe destacar dois pontos:

1. Desde a criação da REBIO Arvoredo, em 1990, alguns atores do território de influência desta UC estiveram envolvidos nos processos relacionados à sua implementação<sup>12</sup>, mesmo antes da existência do conselho consultivo, seja no desempenho de ações e parcerias informais com o órgão gestor, através de apoio institucional e/ou técnico, como também por meio de mecanismos formais estabelecidos entre as partes, a exemplo de termos de cooperação técnica e convênios. A falta de estrutura administrativa (material e pessoal) do órgão gestor para atender sozinho a todas as demandas, principalmente nos primeiros anos de existência da REBIO Arvoredo, levou os seus gestores a adotarem estratégias para suprir essas lacunas, principalmente na forma de parcerias. Entretanto, não é essa a participação o foco deste trabalho, apesar de sua inegável relação e influência com o objeto de estudo (*i.e.* conselhos e comitês), pois muitas das instituições que participaram dessas etapas de gestão da UC integram (ou integraram) o conselho consultivo.
2. A participação social, no formato de conselhos e comitês (foco deste estudo), foi promovida pelos órgãos gestores (primeiramente IBAMA e depois ICMBio) em dois momentos e sob contextos distintos na história da REBIO

---

<sup>12</sup> Por implementação, neste contexto, são consideradas todas as ações realizadas com o objetivo de atender as demandas da unidade de conservação, incluindo áreas como a educação ambiental, pesquisa, fiscalização, entre outras, independentemente de haver ou não algum instrumento de gestão formalmente instituído entre as partes envolvidas (órgão gestor e outra instituição). Por exemplo: logo nos primeiros anos de existência da UC, o IBAMA não dispunha sequer de embarcação para estar presente na reserva, de forma que, muitas vezes, os servidores do órgão embarcavam de “carona” (não havia instrumento de parceria formalizado) com as operadoras de mergulho para poder chegar à unidade. Em outra situação, quando a REBIO recebeu alguns recursos de compensação ambiental, houve a formalização de parceria com outras instituições para a execução dos recursos, sobretudo em ações nas áreas de educação ambiental e pesquisa/monitoramento.

Arvoredo. As duas iniciativas foram originadas por motivações específicas, as quais serão descritas no decorrer deste capítulo. A única (mas não menos importante) característica compartilhada entre estas iniciativas, ainda que de forma parcial, é a questão da representatividade dos atores envolvidos com a unidade de conservação, já que algumas instituições participaram dos dois momentos. Portanto, a primeira iniciativa ocorreu no período de 1996 a 1998, antes da existência do SNUC, e esse espaço de participação foi denominado de Comitê de Gestão (na época, não havia instrumento normativo sobre esse processo participativo). A segunda iniciativa trata da criação e da implementação do atual Conselho Consultivo (CORBIO), criado em 2004 e em funcionamento até a presente data.

### ***Breve contextualização sobre a criação e a gestão da REBIO Arvoredo***

A criação de uma unidade de conservação abrangendo o espaço físico onde atualmente se encontra a REBIO Arvoredo foi demandada por um movimento de atores locais, notadamente, no interesse de alguns grupos específicos (*i.e.* movimento ambiental, setor do turismo e setor acadêmico):

“O projeto Larus, vinculado à UFSC, produziu uma série de documentários que alertaram para os danos à natureza e que divulgaram as belezas do ambiente marinho local, enquanto apoiava a realização de estudos sobre espécies de fauna marinha e terrestre por professores e estudantes do curso de Biologia da UFSC. Paralelamente, o ambientalista catarinense André Freyesleben Ferreira vinha acompanhando a crescente interferência nos ambientes marinho e insular da região e realizando uma série de visitas à ilha Deserta para estudar e fotografar a reprodução dos trinta-réis. Em 1989, durante uma visita do então presidente do IBAMA a Florianópolis, esse ambientalista entregou pessoalmente um documento que apresentava uma caracterização das ilhas do Arvoredo, Deserta e das Galés e do ambiente marinho associado, além de justificativas para a criação de um Parque Nacional Marinho na região (Wahrlich, 1999, p.11).”

A REBIO Arvoredo foi criada em 1990 por meio de um decreto presidencial, porém, a categoria de manejo estabelecida frustrou os atores demandantes. Com o estabelecimento de uma Reserva Biológica ao invés de um Parque Nacional, inviabilizou-se qualquer atividade comercial no interior da UC. A atividade de pesca, todavia, é proibida nas duas categorias. Neste sentido, a determinação sobre a categoria de manejo criada (*i.e.* Reserva Biológica) foi decisão exclusiva do poder público, atendendo aos motivos expostos pelo IBAMA, que ressaltou a relevância biológica do

local para justificar a necessidade de sua proteção integral<sup>13</sup>. Não houve, portanto, nenhum estudo completo na região ou qualquer consulta pública sobre o processo de criação da unidade.

No que diz respeito ao processo de implementação da REBIO Arvoredo, somente em 1996 a UC teve o seu primeiro instrumento de gestão elaborado, o Plano de Ação Emergencial (PAE)<sup>14</sup>. Além do órgão gestor (IBAMA), a elaboração deste instrumento envolveu também diversos atores sociais, através de uma Oficina de Planejamento Participativo. Aproveitando-se desse processo de mobilização, o IBAMA persistiu com esforços no sentido de envolver esses atores sociais com a gestão da UC, dando início a uma experiência inovadora de participação social no âmbito da gestão de unidades de conservação ao ser criado (não oficialmente) um Comitê de Gestão no âmbito da REBIO Arvoredo. Este fórum funcionou de forma experimental durante os anos de 1996 a 1998, mas acabou não sendo reconhecido oficialmente pelo órgão gestor (IBAMA). Ressalta-se que nesta época não havia instrumento legal que disciplinava a participação social na gestão de unidades de conservação. A partir de 2003 se iniciou o processo de elaboração do Plano de Manejo da REBIO Arvoredo e concomitantemente uma nova mobilização dos atores sociais, resultando na criação do seu Conselho Consultivo (esse sim oficialmente instituído pelo IBAMA, em função da sua previsão legal no SNUC). Neste período, a gestão das unidades de conservação já era disciplinada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, lei nº 9.985/2000), o qual estabelece a obrigatoriedade dos atuais instrumentos participativos.

Com o intuito de ilustrar o contexto histórico da participação de atores sociais na implementação da REBIO Arvoredo, é apresentada na Figura 3 uma periodização dos principais eventos relacionados à UC e o respectivo contexto dessa participação.

---

<sup>13</sup> A exposição de motivos explica ainda que a área das faces sul e oeste da ilha do Arvoredo foi excluída dos limites da reserva para que as atividades de pesca e turismo realizadas anteriormente no local pudessem ter continuidade.

<sup>14</sup> Plano de Ação Emergencial: documento que visava orientar as atividades a serem desenvolvidas numa unidade de conservação, de acordo com as prioridades e estratégias estabelecidas. Foi um instrumento de gestão utilizado até a concepção do Plano de Manejo, previsto pelo SNUC, a partir de 2000.

Data	1990	1996	1996	2004	2007	2014	2015
<b>Evento</b>	Criação da REBIO Arvoredo	Plano de Ação Emergencial (PAE)	Comitê de Gestão	Criação do Conselho Consultivo	Aprovação do Plano de Manejo	Criação do Plano de Manejo	Renovação do Conselho Consultivo
<b>Instrumento legal</b>	Decreto 99.142/1990			Portaria IBAMA nº 51/2004	Portaria IBAMA nº 81/2004	Lei nº 11.516/2007	Portaria ICMBio nº 91/2014
<b>Participação social (instituições integrantes ou participantes do processo de elaboração dos eventos)</b>	IBAMA	IBAMA; pesquisadores; comunidade, outros órgãos governamentais e instituições não-governamentais (Oficina de Planejamento Participativo).	IBAMA; UNIVALI, UFSC; SPEA, IWC, CPSC, CPPA, SDM, FATMA; EPAGRI/DFA; P.M. de (Florianópolis, GCR, Porto Belo, Bombinhas, Itaperna, Tijucas, Biguaçu, Bal. Camboriú, Itajaí); AEOMESC; FEPESEC, SINDIPI, CEPESUL; MPF, DPU, PETROBRAS.	IBAMA; UFSC; UNIVALI, CEPESUL/IBAMA; Marinha do Brasil/CPSC; EPAGRI, FATMA; Polícia Militar de SC/Cia de Polícia de Proteção Ambiental-CPPA; Prefeitura Municipal (Florianópolis, Gov. Celso Ramos, Itapema, Porto Belo e Tijucas); FEPESEC (3 representantes); APREMAG; AEOMESC; Núcleo Macaco Prego; APRENDER.	Oficina de Planejamento Participativo (março/2003); CPPA, FATMA, Colônia de Pescadores de Bombinhas, MPF, Comitê de Bacia do Rio Tijucas, EMAPA (Sec. Mun. Agropecuária, Pesca e Abastecimento), CPSC, DPF, ONG, UFSC, AEOMESC, Assessor da Câmara Mun. Legisl., APRENDER, Sec. Pesca de GCR, Z09, Z23, UNIVALI, PM Bombinhas, Assessores Parlamentares.		REBIO/ICMBio; IBAMA; FATMA; Órgãos Ambientais Municipais de Florianópolis (FLORAM) e Itapema (FAACI), CPSC; DPF/NEPOM; Prefeitura Municipal (Porto Belo e Tijucas); ACATMAR; ACFS; Colônia de Pesca (Porto Belo - Z18, Florianópolis - Z11); FEPESEC, SINDIPI, APRENDER; Instituto Çarakura; CBH do rio Tijucas; UFSC; UNIVALI, CEPESUL/ICMBio; EPAGRI.
			Composição proposta: 26 instituições / 26 representantes	Composição: 18 instituições / 20 representantes		Composição: 22 representações	
<b>Principais instrumentos legais relacionados à participação social na gestão de unidades de conservação</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) e Decreto nº 4340/2002						
	Plano Nacional de Áreas Protegidas (Decreto nº 5.758/2006)						
	Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014)						
	Instrução Normativa ICMBio nº 9/2014 (Conselhos Gestores de UCs Federais)						

**Figura 3.** Periodização dos principais eventos relacionados à participação social na REBIO Marinha do Arvoredo.

### 3.1.1 Comitê de Gestão

O conteúdo deste tópico inclui a revisão documental das peças de processo administrativo do ICMBio, de um relatório técnico e também de informações complementares adquiridas através de entrevista realizada com uma das pessoas responsáveis e idealizadoras desta iniciativa.

A concepção de um fórum interinstitucional visando uma gestão participativa de unidade de conservação no Brasil, durante a década de 1990, foi uma experiência inédita para o IBAMA de Santa Catarina<sup>15</sup> e certamente está entre as primeiras existentes no país (Brasil, 2004). Esse ineditismo se deve porque a participação social associada à gestão de unidades de conservação surge como uma obrigação ao Estado somente com a publicação do SNUC (lei nº 9.985), em 2000. Antes disso, a participação social não fazia parte da agenda de um gestor de UC. A própria política ambiental no país, de uma forma geral, não abrangia um discurso participativo amplo. Mesmo atualmente, com os avanços de dispositivos legais enfatizando a adoção de modelos de gestão mais participativos, ainda são muitos os desafios para a plena participação (Brasil, 2004; Mendonça e Talbot, 2014). Portanto, essa experiência de promoção da participação social na gestão da REBIO Arvoredo foi um processo inovador e de iniciativa pessoal, conduzido pela coordenação do Núcleo de Educação Ambiental<sup>16</sup> do IBAMA/SC e pela chefia da REBIO, com o apoio dos interlocutores sociais envolvidos direta e indiretamente com a UC.

“A expectativa era de co-gestão. Democratizar a gestão, buscando o seu fortalecimento. Ajudar o Estado a resolver os seus problemas e potencializar as forças dos atores. O que era importante de se considerar no processo: a relação e o compromisso com os atores envolvidos (I.V.F. em depoimento).”

A condução dos trabalhos teve um caráter bastante cauteloso por parte da equipe coordenadora, inclusive, contou a participação frequente do Ministério Público Federal/SC nas reuniões, acompanhando o processo que se desenvolvia. Além do mais, a expectativa dos participantes era a obtenção do devido reconhecimento institucional desse modelo de gestão por parte do IBAMA, fato que demandava ainda mais atenção

---

<sup>15</sup> De acordo com o depoimento da entrevistada, essa iniciativa foi realizada no âmbito da REBIO Arvoredo, da FLONA de Três Barras e da FLONA de Chapecó.

<sup>16</sup> Conforme depoimento da entrevistada, a educação ambiental era o eixo de gestão responsável pelo processo de mediação de conflitos entre as UCs e os demais atores do território.

aos compromissos assumidos e cautela com o desenvolvimento da proposta. De acordo com a entrevistada, a precaução adotada era importante justamente por não haver, na época, normativas sobre o tema, o que gerava certa desconfiança no interior do próprio órgão gestor, e que poderia resultar inclusive em questionamentos jurídicos sobre o processo conduzido. A concepção, portanto, era de conduzir um processo o mais transparente e participativo possível.

A iniciativa de se criar um comitê para a gestão da REBIO foi concebida originalmente a partir da experiência empírica adotada pela equipe do IBAMA para a elaboração do Plano de Ação Emergencial (PAE) da UC, em 1996. Para a elaboração desse documento foi realizado um Seminário de Planejamento Participativo que contou com a participação de representantes de diversos órgãos públicos e instituições envolvidas com a REBIO, resultando numa experiência promissora:

“A experiência de reunir num mesmo espaço os interlocutores dos diferentes segmentos que mantêm alguma relação direta ou indireta com a Reserva revelou-se extremamente positiva. [...] A disposição para o consenso aumentou com a proposição de se criar um comitê consultivo para a gestão do Arvoredo (Ferreira e Macedo, 1997, p.7).”

O fórum tinha como objetivo consolidar um espaço democrático de apoio à gestão da REBIO Arvoredo. A referência ao “apoio à gestão” não significava desqualificar suas práticas à mera ratificação de planejamentos e ações preconcebidas pelo órgão gestor, mas sim, referia-se ao exercício participativo envolvendo tanto o planejamento como a execução de atividades fins:

“O trabalho foi desenvolvido através de reuniões em que o Comitê planejava e encaminhava as ações, enquanto a operacionalização era de responsabilidade dos seus membros que se subdividiam por área de interesse e atuação. Ao promover o envolvimento dos integrantes do comitê na gestão do Arvoredo se buscava assegurar o compromisso com o desempenho das tarefas para se alcançar os resultados esperados (Ferreira e Macedo, 1997, p.9)”.

A formação original do Comitê de Gestão contava com 17 instituições, sendo que 12 delas vieram a integrar também o Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO), a partir de 2004. De acordo com a entrevistada, a composição sempre foi flexível e buscava a paridade entre instituições governamentais e da sociedade civil. A dinâmica das reuniões seguia um rito formal mínimo (leitura e aprovação de ata da reunião anterior, leitura e aprovação da pauta, debates, deliberações e encaminhamento, registro de presença, elaboração de ata, etc.).

Embora a categoria de manejo da REBIO Arvoredo seja bastante restritiva, o Comitê buscou priorizar as ações que poderiam ser compatibilizadas, dentro do que estabelece a legislação vigente, com os objetivos de conservação da unidade<sup>17</sup>. Assim, alguns resultados de sua breve atuação são apontados, segundo Ferreira e Macedo (1997):

- A viabilização de uma operação de educação ambiental através do mergulho contemplativo, a qual resultou na assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta<sup>18</sup>, em virtude da Ação Civil Pública impetrada pelas operadoras de mergulho ao serem proibidas de operarem no interior da REBIO;
- A aprovação de dois projetos de pesquisa a serem executados na REBIO e entorno;
- Na área administrativa, se discutiu e aprovou uma minuta de convênio que foi encaminhada à PETROBRÁS visando a continuidade do apoio financeiro destinado à REBIO<sup>19</sup>. Os recursos desse convênio seriam alocados de acordo com as prioridades e deliberação do Comitê.

Apesar da realização de várias reuniões, do apoio da chefia da REBIO e do Núcleo de EA (NEA), dos resultados alcançados e da própria experiência adquirida com este espaço participativo, o Comitê nunca foi instituído oficialmente pelo IBAMA. Em junho de 1998, o IBAMA (*i.e.* Diretoria de Ecossistemas – DIREC/IBAMA/DF) vetou a proposta apresentada para a instituição oficial do Comitê:

---

<sup>17</sup> De acordo com a entrevistada, a intenção de constituir o comitê era mais abrangente do que somente focar nos conflitos; era tratar conjuntamente da gestão da UC, no sentido de uma co-gestão. Portanto, a proposta não era concentrar o debate unicamente na “agenda negativa” e sim consolidar um espaço democrático, de apoio à gestão, baseado no planejamento participativo e na deliberação coletiva. Os assuntos conflituosos obviamente faziam parte da pauta, como o mergulho comercial no interior da UC e a demanda dos pescadores pela revogação do artigo 4º do Decreto de criação da UC (Decreto 99142/1990, Art. 4º *Fica proibida a pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie na região limitada ao norte, pelo paralelo 27°00' lat. sul, ao sul pelo paralelo 27°30' lat. sul, a leste pela linha costeira do continente e a oeste pelo meridiano 48°18' long. WGr.*).

<sup>18</sup> Em 1994 o IBAMA/SC proibiu a prática do mergulho comercial no interior da REBIO Arvoredo, por determinação da Diretoria de Ecossistemas - DIREC/IBAMA/DF, gerando um conflito com o setor, o qual ingressou na justiça, dando origem a uma Ação Civil Pública sobre a situação. A mediação desse conflito ocorreu com a elaboração de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), firmado entre a AEOMESC, IBAMA, UNIVALI, Polícia Militar Ambiental e MPF/SC. Essa situação perdurou até 2003, quando a atividade foi definitivamente proibida no interior da reserva, após novo entendimento jurídico, tendo em vista a nova legislação em vigor (SNUC), a qual proibiu expressamente a atividade turística nesta categoria de UC.

<sup>19</sup> Convênio entre IBAMA, UNIVALI e PETROBRAS, dando início ao desenvolvimento de atividades de educação ambiental relacionadas à reserva.

“É importante frisar que não somos contrários a proposta de criação de um comitê consultivo e participativo, somos contrários, sim, a um comitê onde a maior representatividade é de usuários da Reserva, e cujo poder deliberativo venha a trazer no futuro conflitos maiores que os existentes atualmente (Documento enviado a DIMAN pela DIREC em resposta ao pedido de oficialização do Comitê, 18/06/1998).

Fundamentados no *Roteiro Metodológico de Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto*, na época o documento normativo maior para a regulamentação de unidades de conservação, a Diretoria de Ecossistemas/IBAMA (DIREC) argumentou que em nenhuma circunstância esse comitê poderia deliberar sobre ações prioritárias para a Reserva e muito menos, deliberar sobre a aplicação de recursos oriundos de convênio, cabendo a ele auxiliar o chefe na tomada de decisões, apoiar e contribuir em determinadas atividades na Reserva, atuando em conjunto e servindo como suporte para a administração da UC. A dissolução do Comitê gerou um forte impacto negativo na gestão da Reserva, minando os esforços empreendidos pelos diversos atores sociais envolvidos (Vivacqua, 2005).

De acordo com a idealizadora da proposta, o fim dos trabalhos ocorreu em razão principalmente da saída dos técnicos do IBAMA que coordenavam este processo, enfatizando novamente o caráter personificado da iniciativa e a falta de um reconhecimento institucional que pudesse manter aquele processo funcionando mesmo com a rotatividade de seu pessoal. Somado a isso, conforme relatado pela entrevistada, a nova chefia da unidade de conservação não possuía o mesmo perfil dos coordenadores anteriores, o que impossibilitou o prosseguimento dos trabalhos do Comitê. Todavia, na opinião da entrevistada, o seu principal objetivo foi alcançado, isto é, a proposta de se criar um espaço participativo se cumpriu, mesmo que o espaço tenha funcionado na informalidade. Ainda em 1997, foi realizada uma apresentação desta experiência no *Congresso Latino-Americano de Parques e Outras Áreas Protegidas*, na Colômbia, e acabou gerando um debate acalorado entre os participantes, enfatizando que a ideia de uma gestão participativa ainda enfrentava grande resistência entre os envolvidos com pesquisa e gestão de áreas protegidas, sobretudo, entre os brasileiros (I.V.F, comunicação pessoal).

### **3.1.2 Formação do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO)**

O conselho consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO) foi formado concomitantemente ao processo de elaboração do plano de manejo (PM) da UC. Em

2002, a organização não-governamental APRENDER Entidade Ecológica aprovou junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) um projeto visando a elaboração do PM da REBIO. O objetivo principal do projeto foi elaborar o plano de manejo da UC e também iniciar o processo de formação do seu conselho consultivo. Esse processo foi conduzido pela APRENDER e pela empresa de consultoria SOCIOAMBIENTAL Consultores Associados, contratada para elaboração dos estudos técnicos, cabendo ao IBAMA/SC (órgão gestor da REBIO Arvoredo na época) a função de supervisão técnica dos trabalhos e o repasse do roteiro metodológico que orientou o planejamento adotado. Durante o processo de elaboração do PM, houve pelo menos três eventos relacionados à promoção da participação social e que, portanto subsidiaram a equipe gestora na consequente formação do conselho consultivo. Um dos eventos consistiu na realização de *reuniões de articulação e contatos institucionais*, onde:

“[...] foram realizadas pela coordenação geral do projeto, durante os meses de novembro de 2002 a maio de 2003, diversas incursões aos municípios de entorno da Unidade. Foram realizados contatos institucionais com prefeituras municipais, agentes políticos, colônias de pescadores, organizações não-governamentais, universidades, outras instituições públicas e setor privado, *objetivando levar informações sobre o projeto, diagnosticar conflitos, identificar atores, lideranças e potenciais conselheiros para integrarem o Conselho da Reserva*. Estas articulações tiveram como objetivo estabelecer e fortalecer parcerias institucionais, visando a participação e a colaboração no processo de construção do plano de manejo e apoio na sua posterior implementação (IBAMA, 2004, Anexos, p.209).”

O segundo evento a destacar foi a realização da *oficina de planejamento participativo*:

“O evento foi organizado pela APRENDER nos dias 12, 13 e 14 de março/2003, na sede do SESC Cacupé em Florianópolis e seguiu a metodologia de oficina de planejamento participativo do IBAMA. *Participaram do evento 25 (vinte e cinco) representante de diversos segmentos da sociedade, incluindo setores público, privado e ONG's, da região de entorno da unidade*. Participaram também integrantes da equipe de coordenação técnica e planejamento da Socioambiental, da APRENDER e as supervisoras da elaboração do plano de manejo integrantes da equipe do CGEUC /DIREC-IBAMA/DF. Nesta oficina obteve-se essencialmente os principais aspectos positivos e negativos da gestão da unidade, além de subsídios para propostas de ação e definição da zona de amortecimento. *Ressalta-se também o caráter de integração interinstitucional e troca de informações objetivado na realização da oficina* (IBAMA, 2004, Anexos, p.209).”

Já o terceiro evento foi produzido especificamente para subsidiar a futura formação do CORBIO, sendo denominado de *oficina de identificação e capacitação dos potenciais membros do conselho consultivo da Unidade*:

“Tal evento, previsto no projeto de elaboração do Plano, foi realizado nos dias 17 e 18 de julho de 2003 no salão verde do IBAMA-SC. A oficina, organizada pela APRENDER, contou com a presença de 21 (vinte e um) representantes de diversos segmentos e instituições da região de entorno da Unidade, definidos e convidados pela equipe de planejamento. Teve por objetivo a identificação e capacitação dos potenciais integrantes do conselho consultivo da Unidade, a ser criado pelo órgão gestor na primeira etapa da implementação do plano de manejo” (IBAMA, 2004, Anexos, p.210).”

No decorrer desse processo de elaboração do plano de manejo foi realizada uma avaliação estratégica dos fatores internos e externos que impulsionam ou que dificultam a consecução dos objetivos de criação da REBIO Arvoredo, sendo diagnosticado como ponto fraco à implementação da UC a interação deficiente com as comunidades do entorno, e a diretriz para neutralização dos pontos fracos seria o estabelecimento de diálogo permanente e a criação do conselho consultivo da UC. Por outro lado, foi diagnosticado como uma oportunidade o fato de existir, segundo os autores, uma sociedade organizada no entorno da UC, o que facilitaria a criação de um conselho e o estabelecimento de outros canais de comunicação.

Portanto, é notória a vinculação do processo de formação do conselho consultivo da REBIO Arvoredo com os procedimentos de mobilização das instituições utilizados no processo de elaboração do plano de manejo da UC. As instituições que integraram a formação inicial do CORBIO participaram das oficinas de elaboração do plano de manejo ou foram indicadas pelas instituições participantes no decorrer destes eventos. Neste sentido, a portaria de criação do CORBIO foi publicada pelo IBAMA em 10 de maio de 2004 (Portaria IBAMA nº51/2004), enquanto que o plano de manejo foi publicado em 10 de setembro do mesmo ano (Portaria IBAMA nº81/2004).

O plano de manejo ainda faz menção ao modelo de participação pretendido para o conselho consultivo, o qual está orientado para o formato de “apoio à gestão”. O relatório da *oficina de planejamento participativo* faz menção ao tema:

“[...] Na abertura dos trabalhos foram feitas exposições abordando o processo de elaboração do Plano de Manejo e a sua importância para que a Rebiomar Arvoredo cumpra os seus objetivos de criação. *Foi enfatizada a importância do apoio e da participação das lideranças e autoridades locais, representando os principais grupos e instituições direta e indiretamente envolvidos*, neste importante momento de análise e busca de alternativas para a solução dos problemas vivenciados com a implantação da Reserva Biológica Marinha. [...] *Finalizando a oficina, os participantes refletiram sobre a operacionalização das ações propostas, identificando as principais instituições envolvidas e o potencial de cooperação institucional para*

*o fortalecimento do processo de gestão participativa da Unidade (IBAMA, 2004, Anexos, p.175-176).”*

Apesar de o texto fazer menção ao potencial de participação das instituições no fortalecimento do processo de gestão participativa da UC, o resultado<sup>20</sup> da oficina indica que essa participação, na verdade, foi trabalhada exclusivamente prevendo o apoio que cada instituição poderia oferecer ao órgão gestor da UC na implementação das ações apontadas no plano de manejo. Os documentos não apontam nenhuma previsão a uma gestão participativa no sentido da participação no planejamento de ações e na gestão da UC de fato ou mesmo na mediação dos conflitos ou da integração da UC com o entorno. Todavia, deve-se considerar o contexto das informações aqui apresentadas, pois, trata-se de informações contidas num *plano de manejo* e não nos documentos do conselho consultivo em si. O CORBIO ainda não estava oficialmente criado e certamente não era escopo do plano de manejo definir o objetivo do conselho ou mesmo especificar como que ele deveria funcionar.

### **3.1.3 Reestruturação do CORBIO**

Em outubro de 2012, durante a 13ª reunião ordinária, o CORBIO iniciou discussão sobre a necessidade de sua reestruturação, tendo como principais motivos: as faltas injustificadas de algumas instituições nas reuniões ordinárias, a busca pela paridade entre instituições públicas e da sociedade civil (na época, representavam aproximadamente 60% e 40%, respectivamente), a saída de uma instituição da sociedade civil e a necessidade de ajuste no número de vagas de setores importantes mas que não integravam o conselho. Como resultado da discussão, o CORBIO decidiu pela criação de um grupo de trabalho (GT), denominado GT Reestruturação, o qual foi composto por cinco instituições do CORBIO, incluindo o ICMBio. O GT foi oficialmente formado em 2013 e reuniu-se por três vezes durante aquele ano. Durante a 15ª reunião ordinária (julho/2013) do CORBIO, foi realizado uma dinâmica de grupo, através da aplicação do exercício chamado Diagrama de Venn, com o objetivo de verificar a proximidade das instituições com a gestão da UC, bem como realizar um levantamento das instituições importantes para a nova composição. Após a conclusão dos trabalhos do GT, a proposta de reestruturação foi apresentada à plenária do

---

<sup>20</sup> Relatório da Oficina de Planejamento Participativo: Item 9 – Cooperação Interinstitucional (Quadro com a identificação das principais instituições envolvidas com a UC e o seu potencial de cooperação institucional), contido nos Anexos do plano de manejo da REBIO Arvoredo (IBAMA, 2004, Anexos, p.59-60).

CORBIO durante a 17ª reunião ordinária (dezembro/2013), sendo discutida e aprovada pelos conselheiros. A partir de fevereiro de 2014 as instituições identificadas para integrarem o CORBIO são convidadas de ofício. Na 18ª reunião ordinária (março/2014) é realizada uma oficina de planejamento participativo em plenária, com o apoio de um moderador. Ao final dessa reunião, a AEOMESC entrega uma carta informando o seu desligamento do CORBIO<sup>21</sup>. A saída da AEOMESC é debatida durante a 19ª reunião ordinária (junho/2014) e a plenária do conselho decide que o ICMBio deveria fazer uma reunião com as operadoras de mergulho para tentar definir um novo representante do setor, tendo em vista que a AEOMESC não representava todas as operadoras de mergulho de SC. A reunião é realizada em setembro de 2014, porém, os representantes do setor de mergulho presentes decidiram pela não participação no conselho. Por fim, o ICMBio publicou a nova portaria do CORBIO em março de 2015 (Portaria ICMBio-CR9 nº01/2015). Nos Quadros 3 e 4 são apresentadas as instituições integrantes e ex-integrantes do CORBIO, respectivamente.

**Quadro 3.** Instituições integrantes do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo (CORBIO), a partir de 2015 (Portaria ICMBio CR9 nº1/2015).

Sigla	Nome	Setor	Sede (município)
ACATMAR	Associação Náutica Catarinense	Náutico	Florianópolis
ACPS	Associação Catarinense de Pesca Subaquática	Pesca esportiva	Itajaí
APRENDER	Aprender Entidade Ecológica	Org. da sociedade civil	Florianópolis
CBH do Rio Tijucas	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Tijucas	Colegiado de Política Pública	Tijucas

<sup>21</sup> Trecho da carta apresentada pela AEOMESC onde são apontados os principais motivos de seu desligamento do CORBIO: [...] *Em nossa avaliação, a AEOMESC sempre se envolveu e participou em todos os temas que se refere à Rebio ARVOREDO, porém entendemos que após estes quase 10 anos de Plano de Manejo, muito pouco foi implementado, isto sem entrar na questão que envolve o mergulho recreativo, que jamais foi abordado no âmbito deste Conselho, com a seriedade que merece. Acreditamos, hoje, que a parceria com as escolas, bem como a participação da AEOMESC neste Conselho, serviram apenas para conferir aparência legítima às ações administrativas que mantém o mergulho recreativo banido da área da Reserva. A elaboração de um Plano de Manejo de forma Participativa, Democrática e Descentralizada, não foi suficiente para gerar ações com os mesmos princípios, fazendo com que um patrimônio público, que deveria ser aberto ao uso consciente da sociedade, seja mantido sob controle de grupos movidos por razões meramente ideológicas. Estes são apenas alguns motivos pelos quais a Associação Das Escolas de Mergulho de Santa Catarina, (AEOMESC), vem solicitar o seu desligamento formal da cadeira que ocupa neste Conselho Consultivo da REBIO do Arvoredo.*

Colônia de Pescadores Z-8	Colônia de Pescadores de Porto Belo Z-8	Pesca artesanal	Porto Belo
Colônia de Pescadores Z-11	Colônia de Pescadores de Florianópolis Z-11	Pesca artesanal	Florianópolis
CEPSUL	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste/Sul	Ensino e Pesquisa	Itajaí
CPSC	Marinha do Brasil – Capitania dos Portos de SC	Órgão Público	Florianópolis
DPF/NEPOM	Departamento de polícia Federal – Núcleo Especial de Polícia Marítima	Órgão Público	Florianópolis
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de SC	Ensino e Pesquisa	Florianópolis
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de SC	Órgão Público	Florianópolis
FEPESC	Federação de Pescadores de SC	Pesca artesanal	Florianópolis
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Órgão Público	Florianópolis
Instituto Çarakura	Instituto Çarakura	Org. da sociedade civil	Florianópolis
PM Florianópolis	Prefeitura Municipal de Florianópolis (representada pela FLORAM)	Órgão Público	Florianópolis
PM Itapema	Prefeitura Municipal de Itapema (representada pela FAMAP)	Órgão Público	Itapema
PM Porto Belo	Prefeitura Municipal de Porto Belo (representada pela FAMAB)	Órgão Público	Porto Belo
PM Tijucas	Prefeitura Municipal de Tijucas	Órgão Público	Tijucas
SINDIPI	Sindicato dos Armadores e Indústrias de Pesca de Itajaí e Região	Pesca industrial	Itajaí
UFSC	Universidade Federal de SC	Ensino e Pesquisa	Florianópolis
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí	Ensino e Pesquisa	Itajaí

**Quadro 4.** Instituições ex-integrantes do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo (CORBIO).

<b>Sigla</b>	<b>Nome</b>	<b>Setor</b>	<b>Sede (município)</b>
AEOMESC	Associação de Escolas e Operadoras de	Turismo	Florianópolis

	Mergulho de SC		
APREMAG	Associação de Preservação do Meio Ambiente de Governador Celso Ramos	Org. da sociedade civil	Governador Celso Ramos
CPPA	Polícia Militar de SC – Cia. de Polícia de Proteção Ambiental	Órgão Público	Florianópolis
Núcleo Macaco Prego	Núcleo Macaco Prego de Vivências Ambientais	Org. da sociedade civil	Bombinhas
PMGCR	Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos	Órgão Público	Governador Celso Ramos

A saída das cinco instituições listas acima ocorreu, na sua maioria, em momentos distintos. O Núcleo Macaco Prego colocou à disposição a sua vaga no conselho em outubro de 2012, declarando que não havia mais a disponibilidade em participar. Naquele período, a instituição exercia a função de secretaria executiva do conselho, redigindo as atas e auxiliando na organização das reuniões. O comunicado de desligamento da AEOMESC ocorreu ao final da 18ª reunião ordinária, em março de 2014. O representante da instituição entregou ao presidente do conselho uma carta expondo os motivos da decisão, a qual foi lida em plenária. A saída da APREMAG ocorreu em fevereiro de 2015, quando o seu presidente informou ao presidente do conselho que no momento a instituição passava por dificuldades para indicar um representante para as reuniões do CORBIO, solicitando, portanto, não considerar, naquele momento, a participação da instituição no conselho. Já a saída da CPPA e da PMGCR ocorreu durante o processo de reestruturação do CORBIO (2012-2014), conduzido por um grupo de trabalho e pela plenária do conselho, que decidiu pela substituição dessas instituições.

Na Figura 4 é possível visualizar a distribuição, por municípios, das instituições integrantes do CORBIO.



**Figura 4.** Distribuição, por município, do número de instituições que integram o Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO).

### 3.1.4 Análise de conteúdo das atas de reuniões do CORBIO

Entre os documentos analisados nos processos administrativos do ICMBio, as atas são aqueles que reúnem a maior parte das informações acerca do funcionamento do conselho. Portanto, é a partir desses documentos que as análises apresentadas a seguir se aplicam. Foi realizada a análise de conteúdo de 33 atas do CORBIO, sendo: 28 atas de reuniões ordinárias e 05 atas de reuniões extraordinárias. A ata da 5ª reunião ordinária (ocorrida em 2005) não foi utilizada nas análises desse trabalho, pois foi declarada como perdida pelo secretário executivo do conselho, conforme registrado na ata da 7ª reunião ordinária, ocorrida em 18/12/2006.

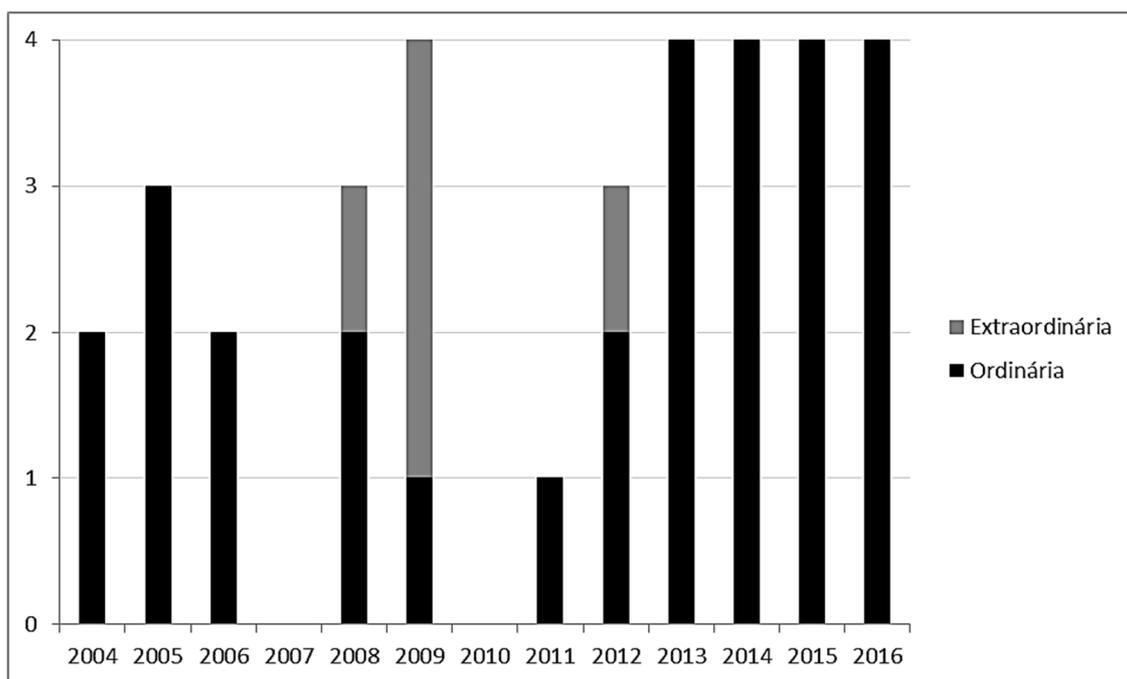
Na Figura 5 é apresentada a quantidade de reuniões (ordinárias e extraordinárias) ocorridas anualmente, desde a criação do CORBIO (2004 a 2016). Nota-se uma flutuação na frequência de reuniões até o ano de 2013, quando passam a ocorrer ininterruptamente quatro vezes ao ano. Essa meta de quatro reuniões anuais foi definida

logo na 1ª reunião ordinária do conselho (em 02/09/2004). Nos anos de 2007 (entre dezembro/2006 e junho/2008, totalizando 18 meses sem reunião) e 2010 (entre julho/2009 e agosto/2011, totalizando 24 meses sem reunião) não houve reuniões do conselho, por razões distintas, porém, ambos os casos demonstram os efeitos da instabilidade institucional no funcionamento do conselho. Em abril de 2007, através de uma medida provisória, o ICMBio foi criado e passou a ser o novo órgão gestor das unidades de conservação federais, atribuição até então conferida ao IBAMA. A medida gerou grande instabilidade institucional, pois uma nova estrutura administrativa, financeira, logística e técnica teve que ser gerada ou remanejada para atender ao recém-criado instituto. Durante essa fase de transição, ocorreu a troca da chefia da unidade de conservação e as reuniões do CORBIO foram postergadas em função das dificuldades geradas pela instabilidade institucional mencionada. Já em 2010, a não realização das reuniões do conselho ocorreu em função de um complexo processo de licenciamento ambiental (ver Lins, 2013) localizado no entorno da REBIO Arvoredo. Durante o período de análise dos estudos de impacto ambiental do empreendimento proposto, as reuniões do CORBIO foram postergadas novamente, interrompendo o seu funcionamento pela segunda vez desde que foi criado. Quando o processo já tinha se encerrado, um novo chefe assumiu a gestão da unidade de conservação e retomou a realização das reuniões do conselho em 2011. Nos anos de 2008, 2009 e 2012 foram realizadas reuniões extraordinárias, com objetivos distintos. Em 2008, o objetivo foi a reativação do conselho, em função do longo período sem reuniões. Em 2009 a convocação ocorreu exclusivamente para tratar do processo de licenciamento em município do entorno da REBIO Arvoredo e as reuniões foram realizadas em conjunto com o conselho da Área de Proteção Ambiental (APA) do Anhatomirim, unidade de conservação federal vizinha ao empreendimento proposto. Foram três reuniões extraordinárias conjuntas, num intervalo de dois meses, para debater sobre os estudos de impacto ambiental. Já a última reunião extraordinária ocorreu em 2012 e o principal assunto debatido foi o encaminhamento que o CORBIO daria frente ao processo de mudança de categoria de manejo da unidade de conservação, proposta num projeto de lei (PL 4198/2012<sup>22</sup>) que pretende alterar a categoria “Reserva Biológica” para “Parque Nacional” (categoria de manejo que permite a visitação pública). Após um momento de

---

<sup>22</sup> O PL 4198/12 continua tramitando na Câmara dos Deputados. Atualmente o PL está na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) aguardando parecer do Relator, consultado em 01/06/2017.

debate sobre o tema (o assunto foi inicialmente discutido na 12ª reunião ordinária), o CORBIO decidiu pela elaboração de uma Moção, a qual foi aprovada em plenária nesta reunião extraordinária, contendo o posicionamento<sup>23</sup> dos conselheiros acerca da proposta de alteração de categoria de manejo da unidade de conservação.



**Figura 5.** Quantidade de reuniões anuais do CORBIO realizadas desde a sua criação, em 2004.

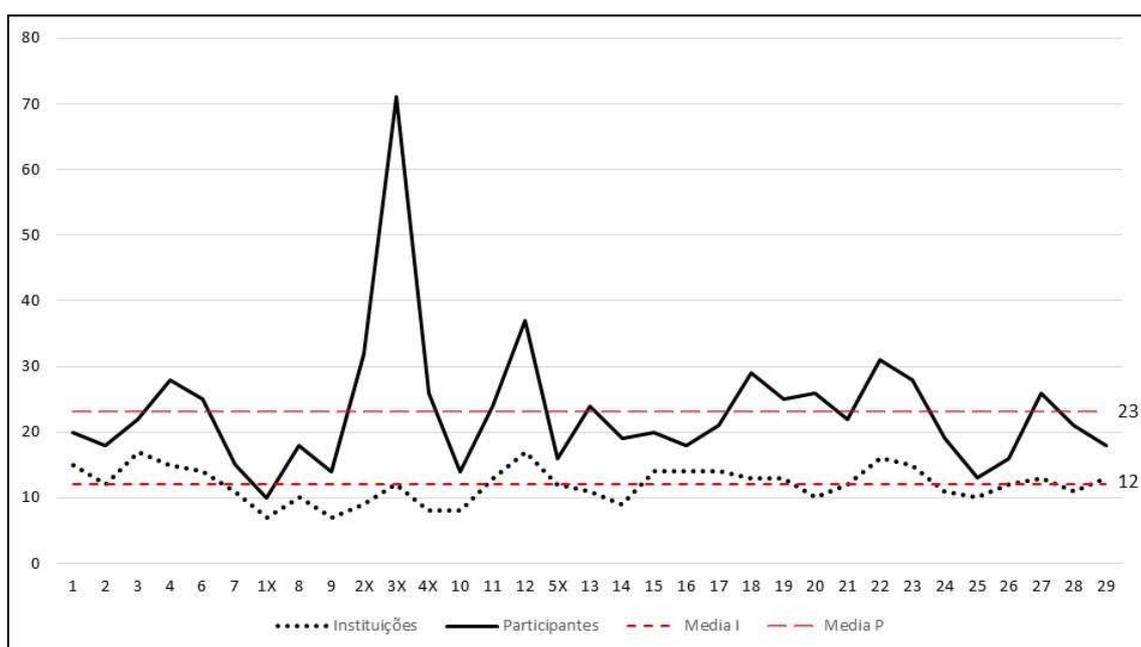
Na tabela 3 são apresentados os municípios onde ocorreram as reuniões do CORBIO. A realização de reuniões itinerantes é uma proposta que esteve presente desde o início do planejamento dos trabalhos do conselho, tanto é que a 3ª reunião ordinária já foi realizada em Itajaí. Ainda assim, apesar da proposta, o município de Florianópolis (onde se localiza a sede administrativa da REBIO Arvoredo) ainda concentra 63% das reuniões realizadas.

<sup>23</sup> Não houve consenso entre os conselheiros sobre a mudança de categoria, porém, houve consenso sobre o fato de que a recategorização ocasionaria sérios prejuízos a esta unidade de conservação caso o processo não contemple as seguintes considerações: a consolidação da Zona de Amortecimento, conforme proposta no plano de manejo; a vigência do plano de manejo até que um novo seja elaborado; a manutenção do conselho consultivo com a atual composição; e a não manutenção do artigo 4º do Decreto de criação da REBIO Arvoredo (aspecto já comentado neste trabalho).

**Tabela 3.** Municípios onde foram realizadas as reuniões do CORBIO (2004-2016).

Município	Reunião Ordinária	Reunião Extraordinária
Florianópolis	19	2
Porto Belo	4	
Itajaí	2	
Bombinhas	1	
Tijucas	1	
Governador Celso Ramos	1	3

Na figura 6 são apresentados os dados acerca do quórum existente nas reuniões, incluindo a quantidade de instituições e de pessoas (conselheiros e convidados) presentes. Em média, são 12 instituições presentes por reunião e 23 pessoas. O registro atípico na quantidade de pessoas presentes (n=71) na 3ª reunião extraordinária (3X) pode ser explicado pelo objetivo e formato adotado na referida reunião, a qual foi realizada em conjunto com o conselho consultivo da APA do Anhatomirim, para se discutir o estudo de impacto ambiental de um processo de licenciamento ambiental conexo às duas unidades de conservação.



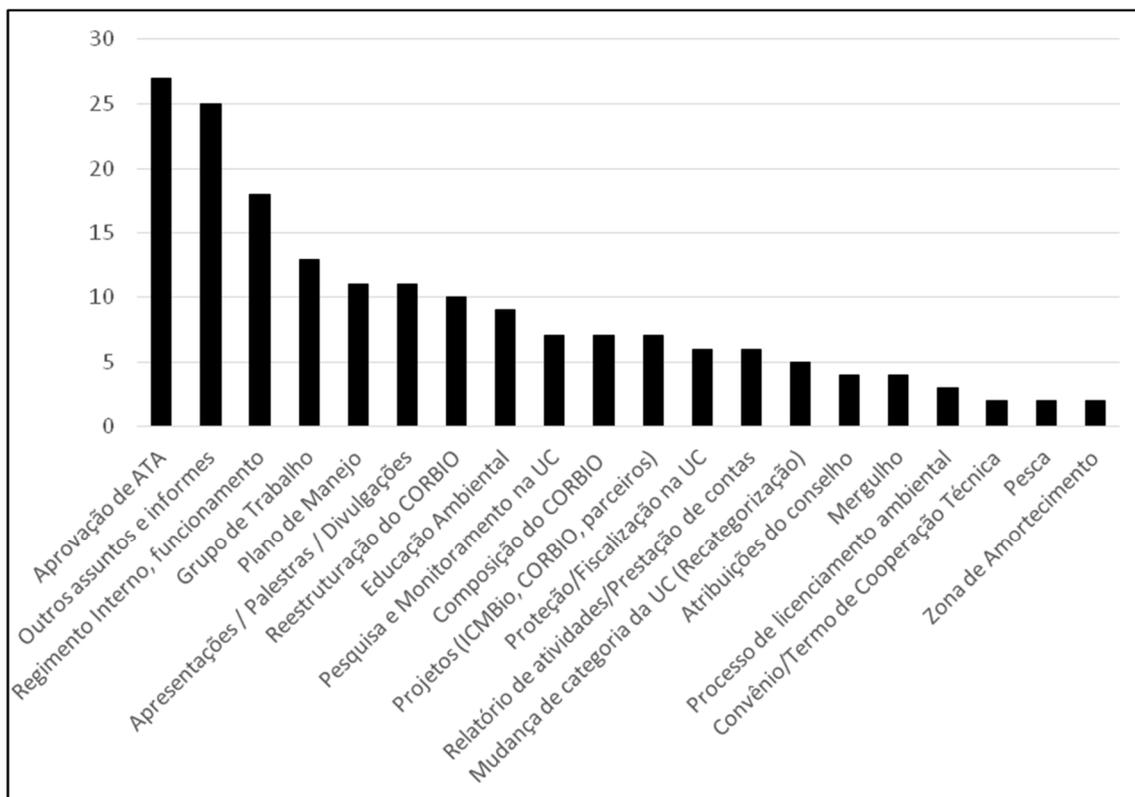
**Figura 6.** Quantidade de instituições (linha pontilhada) e de pessoas (linha sólida) presentes em cada reunião do conselho consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo, e suas respectivas médias (linhas tracejadas). No eixo horizontal, os números seguidos da letra X representam as reuniões extraordinárias e os demais números as reuniões ordinárias correspondentes.

Na figura 7 são apresentados os dados acerca dos assuntos que foram relacionados para a pauta das reuniões do CORBIO. Um total de 181 pontos de

pautas/atas<sup>24</sup> foram registrados nas 33 reuniões analisadas (aproximadamente 5 assuntos estabelecidos por reunião). Todavia, desse total, muitos assuntos acabam se repetindo em diversas reuniões, seja na reprodução exata do mesmo ponto de pauta, ou na abordagem de algum tema relacionado. Portanto, para a análise deste item, os pontos de pauta foram agrupados em 20 categorias, definidas por este autor, correspondendo aos pontos de pauta repetidos textualmente ou por assuntos conexos (ou “agrupamento por assuntos similares”). Entretanto, é importante ressaltar que os assuntos tratados aqui dizem respeito, exclusivamente, àqueles que foram listados como pontos de pauta das reuniões, mas que não representam a totalidade de assuntos debatidos de fato durante esses encontros, pois, muitos assuntos que não estavam previstos na pauta foram debatidos em plenária e registrados em ata. Neste caso, não se trata de um assunto sugerido para inclusão na pauta por conselheiro no momento da reunião, mas sim de alguma manifestação espontânea resultante, na maioria das vezes, de algum debate em andamento. Portanto, não é assunto inserido na categoria “Outros assuntos e informes”, pois este inclui apenas os pontos de pauta. Outra questão a destacar diz respeito justamente a essa categoria. Muitas vezes, o mesmo assunto pode ser tratado numa reunião como “informe” e em outra reunião como um ponto de pauta específico, dependendo da prioridade destinada ao assunto naquele momento ou até mesmo da forma como foi elaborada a pauta. Portanto, a maioria dos assuntos incluídos na categoria “Outros assuntos e informes” está relacionada com alguma outra categoria existente.

---

<sup>24</sup> Algumas pautas não estão instruídas nos processos administrativos do ICMBio, portanto, os assuntos abordados nas reuniões foram analisados a partir da ata correspondente.



**Figura 7.** Assuntos tratados nas reuniões do conselho consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO).

Outra questão relacionada a este tópico diz respeito aos raros e esporádicos encaminhamentos propostos aos assuntos tratados nas reuniões do conselho. Na maioria das atas não há menção sobre encaminhamentos dos assuntos debatidos, e conseqüentemente, são raras as menções quanto ao monitoramento dos resultados das discussões. Na maioria das vezes, esse acompanhamento se resume à recorrente cobrança sobre o andamento de determinado assunto (geralmente pautado como um informe ou uma manifestação esporádica durante a reunião). Portanto, de forma geral, a análise deste tópico demonstra que as reuniões do CORBIO possuem um forte caráter informativo (tópicos pontuais, quase sempre sem encaminhamentos e sem mecanismos de monitoramento), onde o foco da participação tem sido dado para o debate de assuntos internos à UC (“olhar para dentro dos seus limites”) e raramente sobre os assuntos conflituosos relacionados ao seu entorno (“olhar para fora dos limites da UC”). Ou seja, as discussões no conselho, na sua maioria, giram em torno de questões pontuais, superficiais ao planejamento e à gestão da UC e menos ainda sobre assuntos relacionados à integração da UC com o seu entorno. Por outro lado, é notória a ampla diversidade de assuntos que são debatidos e a grande quantidade de informações geradas e que circulam entre os participantes deste fórum. Neste sentido, cabe ao

conselho dar mais atenção ao processo de construção das pautas e ao seu próprio planejamento, visto que muitos assuntos relacionados ao território de influência da REBIO Arvoredo não estão sendo debatidos com a relevância e o aprofundamento que deveriam, tendo em vista os próprios objetivos do conselho enquanto fórum político.

No que tange ao regimento interno (RI) do CORBIO, documento normatizador de seu funcionamento, existiram dois momentos em que o conselho debateu sobre o assunto. Nas duas oportunidades o conselho passava por uma fase de estruturação. As primeiras discussões sobre o tema ocorreram imediatamente após a criação do CORBIO, sendo debatido entre a 1ª e a 4ª reunião ordinária, quando o RI foi aprovado em plenária. Esse RI ficou válido por dez anos, de 2005 a 2015, sendo alterado somente após o processo de reestruturação do CORBIO e a publicação da nova portaria que dispõe sobre a sua composição. Com isso o assunto voltou a ser discutido e o regimento interno atualmente em vigor foi aprovado, em plenária, na 25ª reunião ordinária do CORBIO, em 19/11/2015.

A organização e o funcionamento do conselho foram definidos em regimento interno, ocorrendo pouca variação no formato adotado desde o início dos trabalhos do conselho. Segundo o regimento interno, a estrutura organizacional do CORBIO é composta por: Plenária, Presidência, Secretaria e Grupos de Trabalho. A Plenária, composta por todos os conselheiros empossados, é a principal instância de análise, debate e decisão sobre os assuntos de pauta. Todos os presentes têm direito à voz, entretanto, em momentos de decisão por voto, cada instituição tem direito a um voto apenas. A Presidência do conselho é exercida pela chefia da unidade de conservação, conforme determinação do SNUC, sendo que nesses 13 anos de funcionamento, o CORBIO teve quatro presidentes. No primeiro regimento interno, havia ainda uma Vice-Presidência, eleita a cada dois anos pela plenária, cuja função principal era substituir o presidente em caso de falta ou impedimento e supervisionar a secretaria executiva. Essa função chegou a ser executada por uma instituição (UFSC), entretanto, na revisão do regimento interno ela foi retirada. A Secretaria do conselho é eleita pela Plenária e tem a responsabilidade de auxiliar a Presidência, sobretudo, na organização das reuniões, incluindo a elaboração das atas. Esta função já foi executada por três instituições (APRENDER, Núcleo Macaco Prego e FATMA), entretanto, nenhum conselheiro se candidatou a assumir essa função atualmente, ficando a tarefa a cargo do órgão gestor (um analista ambiental do ICMBio indicado pelo Presidente tem assumido

a função). Os Grupos de Trabalho (GTs) são instâncias de apoio ao conselho, com a finalidade de analisar e propor encaminhamentos acerca de assuntos específicos. A participação de representantes externos ao conselho no GT é facultativa, podendo ser efetuada sempre que for pertinente. Os resultados dos trabalhos do GTs são sempre apresentados para considerações da Plenária. Já foram formados GTs para os seguintes temas: Proteção, Fiscalização, Pesquisa, Monitoramento, Reestruturação e Educação Ambiental. Nas duas versões do regimento interno do CORBIO, os GTs sempre foram previstos como estruturas de caráter temporárias, podendo ser constituídos à qualquer momento por determinação do conselho. Entretanto, durante muitos anos os GTs foram tratados como estruturas fixas e ininterruptas, de forma que cada instituição se inseria em um ou mais GT de acordo com sua vontade. Atualmente, os GTs passaram a ter um caráter temporário de fato, ou seja, são formados com um objetivo específico e depois extintos após a conclusão dos trabalhos.

Uma novidade relacionada ao funcionamento e planejamento dos conselhos de unidades de conservação federais surgiu após a publicação da Instrução Normativa (IN) ICMBio nº 09/2014, a qual disciplina as diretrizes, normas e os procedimentos para formação, implementação e modificação desses fóruns. Segundo esta normativa, compete ao conselho a elaboração de um Plano Ação, o qual deverá conter atividades planejadas a partir de prioridades definidas por seus conselheiros. Ou seja, é um instrumento que disciplina, em parte, o funcionamento do conselho, ao estabelecer um planejamento baseado em ações, metas e interlocutores responsáveis por sua execução. Em tese, cabe ao regimento interno estabelecer a forma mais apropriada de funcionamento do conselho. Na prática, é provável que o plano de ação venha a se tornar o principal instrumento de avaliação da efetividade do funcionamento do conselho, no âmbito do ICMBio. No entanto, devemos ficar atentos, pois, como veremos mais adiante nesta dissertação, tão (ou mais) importante do que avaliar a atuação funcional (técnica) do conselho, é o seu papel político (atuação e formação política). Essa nova demanda atribuída aos conselhos foi assumida pelo CORBIO, sem haver, no entanto, um debate sobre o seu significado frente aos objetivos do próprio conselho (sem considerar inclusive o tópico anterior, que mostra claramente que assuntos importantes relacionados ao contexto territorial da UC estão praticamente ausentes dos debates desse espaço participativo). O CORBIO elaborou o seu plano de ação em 2015, contendo atividades e metas para o biênio seguinte, 2016-2017

(correspondente ao período do mandato dos atuais conselheiros). As ações contidas nesse plano foram estabelecidas a partir de dois temas prioritários: proteção e educação ambiental. Esses dois temas foram indicados pelos conselheiros durante o processo de reestruturação do conselho (2012-2014), sobretudo, como resultado da Oficina de Planejamento Participativo realizada na 23ª reunião ordinária, em 16/06/2015.

Nesses 13 anos de funcionamento, o CORBIO se manifestou oficialmente ao público externo apenas em dois momentos, através de duas Moções. A primeira Moção foi elaborada com o intuito de manifestar o posicionamento do CORBIO acerca do processo de recategorização da unidade de conservação, conforme descrito anteriormente. Esta manifestação foi aprovada na 5ª reunião extraordinária, em 31/05/12. A segunda Moção foi aprovada na 25ª reunião ordinária, em 19/11/15, e foi dirigida especificamente ao Presidente do ICMBio e ao Procurador Chefe da Procuradoria da República em Santa Catarina (PRSC/Ministério Público Federal), solicitando o reestabelecimento da Zona de Amortecimento<sup>25</sup> da REBIO Arvoredo<sup>26</sup>. Além desses casos pontuais, em outras três reuniões extraordinárias (2ª, 3ª e 4ª) o conselho debateu, em plenária e no grupo de trabalho, sobre um processo de licenciamento ambiental, porém, na ocasião o CORBIO não emitiu manifestação externa sobre o assunto.

Concluindo, esta revisão documental revelou uma riqueza de informações sobre o processo de participação social na gestão da REBIO Arvoredo, onde foi possível contextualizar cada período de gestão com as diferentes práticas adotadas. A seguir, serão apresentadas as informações obtidas a partir das opiniões de interlocutores (conselheiros, gestores e informantes) diretamente envolvidos com esse processo de participação social.

---

<sup>25</sup> Zona de Amortecimento (ZA): o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (SNUC, Lei nº9985/2000, art. 2º, inciso XVIII).

<sup>26</sup> A Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo (*i.e.* seus limites e regramentos) foi definida durante o processo de elaboração do Plano de Manejo (PM) da UC, torando-se imediatamente válida a partir da publicação deste documento (10/09/2004). Porém, em 01/09/2014, o PM foi republicado pelo ICMBio e a respectiva ZA foi considerada como uma *proposta*, a qual depende da publicação de um instrumento jurídico específico para ter validade, o que não foi realizado até o momento.

## **3.2 Entrevistas**

Foram realizadas 26 entrevistas, incluindo interlocutores entre os atuais conselheiros do CORBIO, quatro gestores da REBIO Arvoredo e três informantes qualificados (conforme detalhado na Metodologia, capítulo 2).

### **3.2.1 Conselheiros do CORBIO (mandato 2015-2017)**

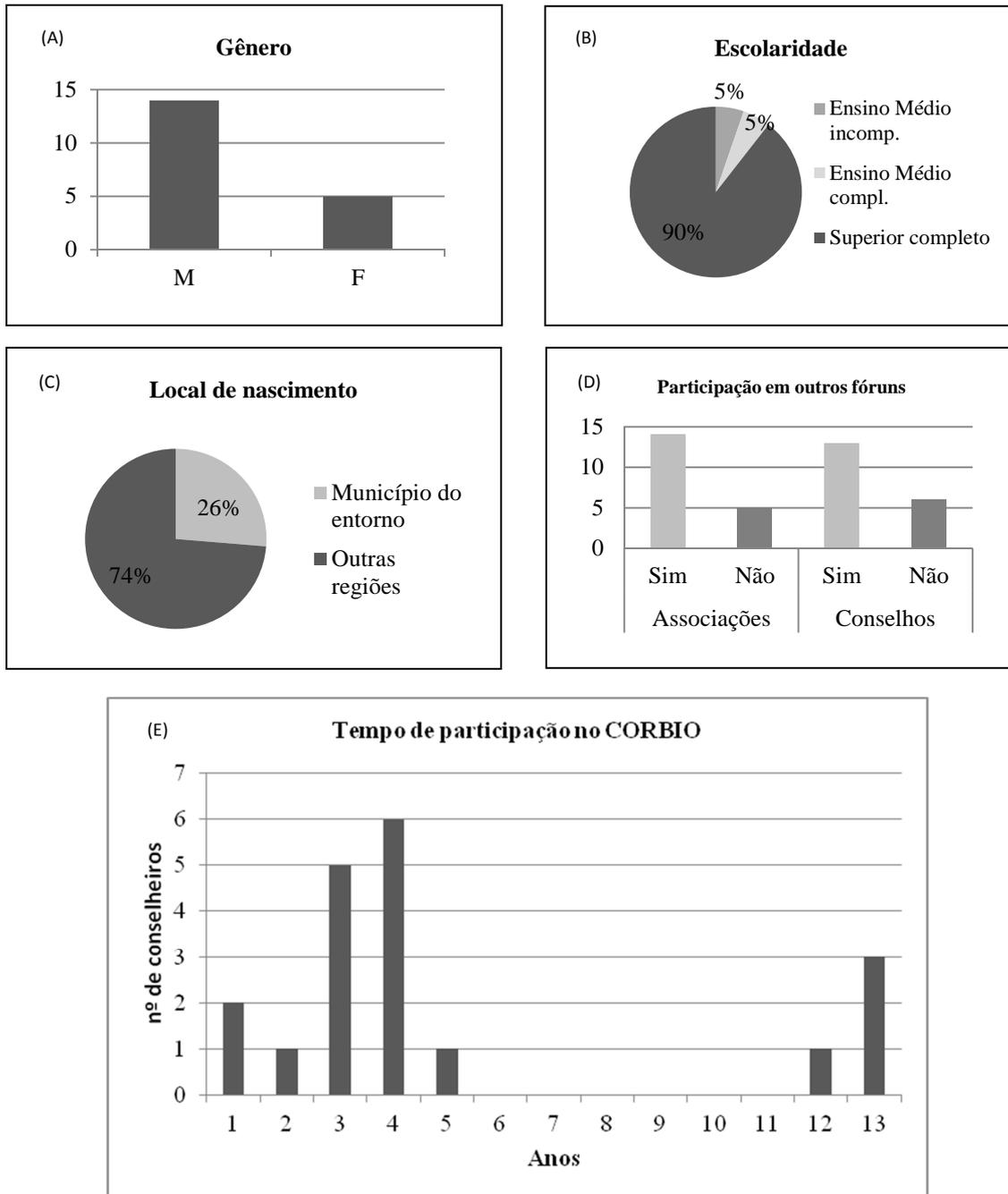
O conselho consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO) é composto atualmente por 22 instituições, sendo que cada uma tem o direito e o dever de indicar dois representantes, um titular e um suplente. Para a realização desta dissertação, optou-se por entrevistar apenas um representante de cada instituição, devido à limitação de tempo para a análise e conclusão do trabalho. Para tanto, dois critérios foram utilizados para a escolha do entrevistado: 1º - Ser o representante titular da instituição; e, 2º - Presença nas últimas reuniões. Ou seja, a preferência da entrevista foi pelo conselheiro titular, porém, caso este não estivesse frequentando as reuniões regularmente, mas sim o seu suplente, este então foi o escolhido para a entrevista. Dessa forma, entre os conselheiros entrevistados, 90% correspondem aos representantes titulares e 10% aos suplentes. Importante destacar que das 22 instituições integrantes do conselho, duas não puderam ser entrevistadas: a Colônia de Pescadores de Florianópolis (Z-11) e a Prefeitura Municipal de Tijucas. Em relação à primeira, os representantes indicados não compareceram a nenhuma reunião do conselho desde a respectiva indicação, enquanto que a segunda não possui representante indicado desde 2013, após o pedido de afastamento do último representante. Já a vaga ocupada pelo ICMBio (*i.e.* Presidência do conselho) será tratada no item seguinte (3.2.3 Gestores), portanto, os dados apresentados em seguida se referem a um total de 19 entrevistas.

A apresentação e análise dos dados segue a estrutura do Roteiro de Entrevista (Anexo I), o qual está organizado em quatro partes: 1. Perfil dos conselheiros (entrevistados); 2. Perfil da unidade de conservação; 3. Perfil do conselho consultivo. A análise dos princípios de governança (4ª parte do Roteiro) será tratada em um item específico (3.2.2).

#### **3.2.1.1 Perfil dos conselheiros**

O perfil genérico dos conselheiros entrevistados tem as seguintes características: é do gênero masculino, possui nível superior completo, é natural de algum município

que não faz parte do entorno da REBIO, mas imigrou para a região há pelo menos dezoito anos, participa do CORBIO há pelo menos quatro anos, participa também de outros fóruns (associações, conselhos, etc.) e desempenha uma função técnica na sua instituição. Na figura 8 são apresentados, em gráficos, os perfis detalhados dos conselheiros entrevistados.



**Figura 8.** (A) Gráfico referente ao perfil de gênero dos entrevistados, onde M = Masculino e F = Feminino; (B) Gráfico referente à escolaridade dos entrevistados; (C) Gráfico referente ao local de nascimento dos entrevistados; (D) Gráfico referente ao perfil da participação dos entrevistados em outros fóruns (associações, conselhos, etc.); (E) Gráfico referente ao tempo de participação dos entrevistados no CORBIO.

Em relação à temática da escolaridade (Figura 8-B), destaca-se a alta especialização técnica-científica dos participantes (90% possuem ensino superior) em detrimento de outros saberes e conhecimentos tradicionais. Esta característica é tratada na bibliografia como um processo de elitização do conselho e aponta para os riscos dessas instâncias se transformarem em novos espaços excludentes e de reprodução das relações de poder (Lüchmann, 2006; Lüchmann e Borba, 2007; Macedo, 2008). A qualificação técnica, diga-se de passagem, não traduz necessariamente numa qualificação política dos participantes, no sentido de uma melhor qualidade representativa (Tatagiba, 2002). Neste caso, a capacitação dos conselheiros, no que diz respeito ao seu papel e aos objetivos do próprio espaço participativo se torna relevante independente da qualificação técnica preexistente. Cabe destacar também a ampla diversidade de áreas de formação e especialização acadêmica dos conselheiros, o que permite uma discussão técnica sob diferentes olhares: administração pública, biologia, botânica, contabilidade, direito, engenharia ambiental, engenharia de telecomunicações, engenharia florestal, geologia, jornalismo, oceanografia, química orgânica e turismo.

O local de origem dos entrevistados (Figura 8-C) corrobora um padrão migratório comum a muitos municípios localizados no litoral catarinense. A maioria dos entrevistados (74%) é natural de localidades que não estão relacionadas ao contexto territorial da REBIO Arvoredo, entretanto, o tempo de residência em municípios do entorno da UC é bastante longo (média = 18 anos). Mesmo havendo esse processo migratório, os conselheiros demonstram visões convergentes acerca da dinâmica regional e dos conflitos existentes no âmbito da REBIO Arvoredo (item 3.2.1.2).

Todos os entrevistados informaram possuir pelo menos alguma experiência participativa de outros fóruns (além do CORBIO), seja de associações, sindicatos e similares (73%) ou mesmo de outros conselhos de políticas públicas (68%), inclusive de outras unidades de conservação (federais, estaduais ou municipais) (Figura 8-D).

O tempo de participação no CORBIO (média = 4,6 anos) (Figura 8-E) demonstra claramente uma vinculação com o processo de renovação do conselho realizado nos últimos anos (2013-2014). Durante esse processo, houve a mobilização de novos atores e instituições que ainda não integravam o conselho até aquele momento, o que gerou uma nova composição das representações, combinando novas pessoas aos

representantes mais experientes do CORBIO. Três entrevistados ainda participam do conselho desde a sua criação, em 2004.

A última característica relacionada ao perfil dos entrevistados diz respeito aos cargos desempenhados pelos conselheiros em suas respectivas instituições. A maioria dos entrevistados (74%) desempenha uma função técnica na estrutura organizacional de sua instituição, enquanto que (26%) dos entrevistados informaram que atualmente desempenham o cargo de presidente ou vice na instituição da qual são representantes. Considerando que as instituições, em sua maioria, possuem uma estrutura organizacional hierárquica complexa, com múltiplos setores (por exemplo: diretoria, secretaria, coordenação, divisão, entre outras), é plausível pensar que este fator possa ter alguma influência na capacidade de circulação das informações debatidas no CORBIO em toda a estrutura da instituição. Entretanto, as entrevistas mostraram que o fato de um conselheiro desempenhar uma função de alto escalão (presidente ou vice) não traduz necessariamente em um fluxo mais eficiente das informações produzidas no CORBIO para toda a instituição. A circulação dessa informação está mais relacionada ao seu conteúdo, ou seja, se o tema debatido no conselho é mais ou menos pertinente à área de atuação da instituição. Independente do cargo ocupado pelo representante, em geral, os assuntos tratados no conselho ficam bastante restritos aos representantes no conselho (titular e suplente) e ocasionalmente, a informação é dividida com outro colega quando o assunto é pertinente à sua área específica. Ou seja, a representação tem um caráter bastante pessoal (e não institucional), independente do cargo ocupado pelo conselheiro em sua instituição. Entretanto, considerando instituições com desenhos organizacionais complexos, o envolvimento direto de membros da presidência tem, em tese, o potencial de facilitar o estabelecimento de parcerias (formais e informais) no âmbito do conselho, tendo em vista o poder de decisão desses cargos no âmbito de suas instituições.

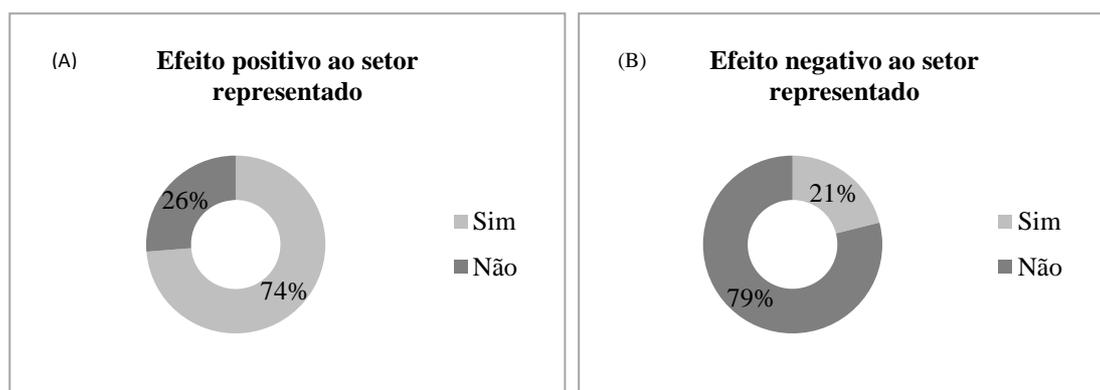
### **3.2.1.2 Perfil da unidade de conservação**

Na segunda parte da entrevista, procurou-se investigar o conhecimento dos entrevistados acerca do processo de criação da REBIO Arvoredo e, conseqüentemente, o entendimento destes conselheiros acerca dos efeitos (negativos e positivos) resultantes deste processo aos setores atuantes no território da UC.

Dentre os conselheiros entrevistados, apenas dois estiveram envolvidos ou acompanharam, na época, o processo de criação da REBIO Arvoredo. Os demais

entrevistados tomaram conhecimento do processo em momentos posteriores (por serem usuários do território, *i.e.* mergulhadores, pescadores, pesquisadores, etc.; durante as oficinas de elaboração do plano de manejo; a partir da participação como conselheiro no CORBIO). Ou seja, passados vinte e sete anos da criação da REBIO Arvoredo, é interessante observar que no conselho ainda há integrantes que guardam a memória daquele processo, fato que permite incorporar aos debates esses relatos pessoais em contrapartida às informações puramente documentadas. Entretanto, apesar dessa característica, é natural que, com o passar do tempo, estas e outras informações acabem se restringindo exclusivamente aos documentos produzidos. Situação que reforça a importância deste espaço na promoção do diálogo e no compartilhamento dos saberes entre os seus integrantes, além, é claro, do adequado registro documental dos debates e relatos que ocorrem durante as reuniões.

No que tange aos efeitos gerados pela criação da REBIO Arvoredo, 21% conselheiros (todos representantes do setor náutico ou da pesca) acreditam que esse processo gerou, pelo menos em parte, algum efeito negativo causal ao setor que representam no CORBIO, sobretudo, pela perda de território para exercerem suas atividades (Figura 9 – A). Por outro lado, entre estes conselheiros, alguns acreditam que a criação da REBIO também gerou algum efeito positivo ao respectivo setor, seja direta ou indiretamente. Em contrapartida, a maioria (74%) dos conselheiros compartilha a opinião de que a criação da REBIO gerou (ou tem o potencial de gerar) algum efeito positivo, direto ou indireto, para o setor que representam no conselho (Figura 9 – B).

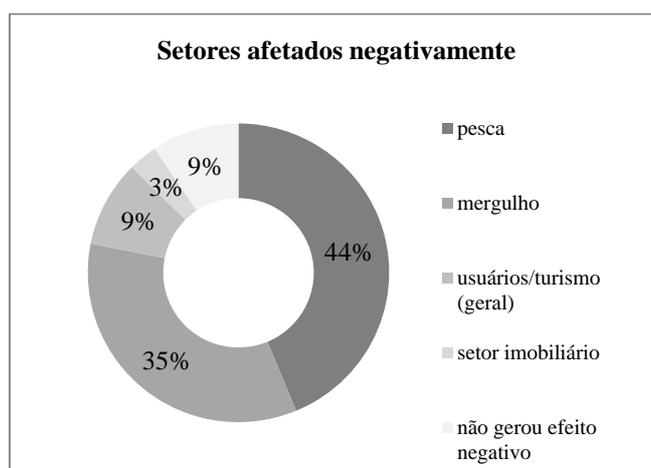


**Figura 9.** (A) Percentual de entrevistados que acreditam que a criação da REBIO Arvoredo tenha gerado efeitos negativos e (B) positivos aos setores que representam no conselho consultivo da unidade de conservação.

Dentre estas opiniões positivas, alguns depoimentos estão relacionados às visões de curto e longo prazo sobre o processo de implementação da REBIO Arvoredo. Ou

seja, num cenário de curto prazo, os efeitos negativos da criação da UC são mais visíveis (exclusão e perda de território, repressão, falta de infraestrutura para a gestão, inoperância e ausência do órgão gestor, demora na elaboração dos instrumentos de implementação, etc.), porém, quando um cenário de longo prazo é vislumbrado, há um entendimento de que, se a gestão da UC for bem conduzida (a reserva cumprir o seu objetivo), os efeitos positivos serão mais reconhecidos, inclusive entre os setores conflituosos (pesca, turismo, náutico).

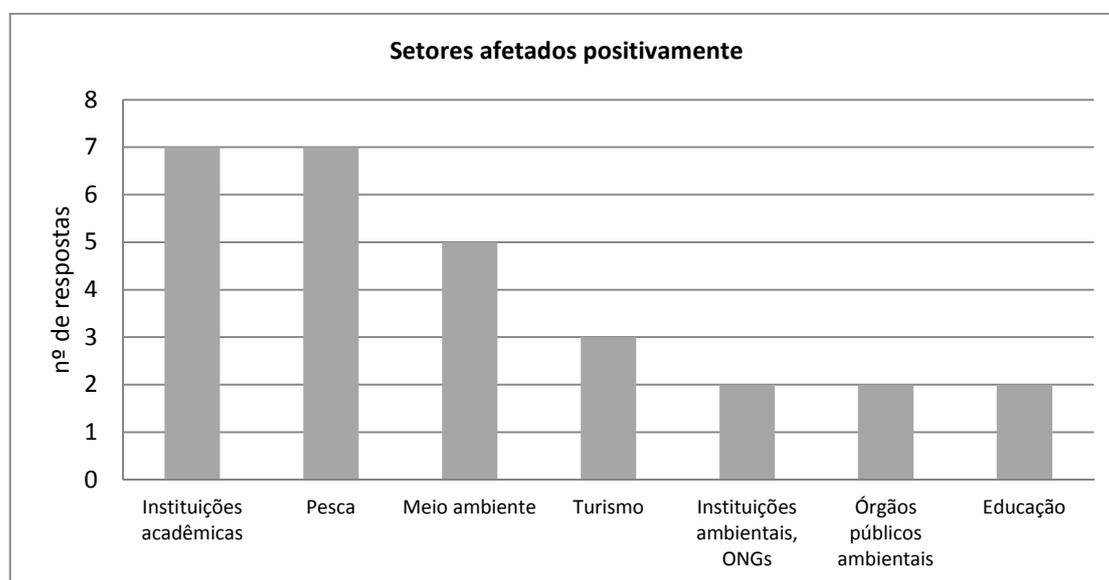
Quando questionados sobre quais os setores, entre aqueles atuantes no entorno da REBIO Arvoredo, que foram afetados negativamente pela criação da UC, dois setores se destacam: pesca (44%) e mergulho (34%). Além destes, foram citados: usuários e turismo (de forma geral) (9%); mercado imobiliário (3%); enquanto que 9% entendem que não houve efeito negativo (Figura 10). É importante frisar que o setor “pesca” não constitui uma representatividade homogênea, ou seja, embora o termo “pesca” ou “pesca em geral” tenha sido citado diversas vezes, alguns conselheiros detalharam esse termo ao ponto de especificar qual o setor da pesca que eles realmente se referiam, por exemplo: pesca subaquática, pesca de linha, pesca extrativista (coletores de mexilhão), pesca artesanal, pesca esportiva, pesca amadora, pesca industrial (setor atuneiro, *i.e.*, vara e isca viva) (Tabela 4). Já em relação ao termo “turismo”, a coesão das respostas é mais evidente, sendo que, além deste termo genérico, ainda foi amplamente citado o setor de “mergulho”, incluindo os termos: operadoras de mergulho, segmento do mergulho, mergulho comercial (Tabela 4).



**Figura 10.** Generalização dos setores afetados negativamente pela criação da REBIO Arvoredo, na opinião dos conselheiros entrevistados.

Quanto à essa questão, é importante destacar ainda que, na opinião de alguns conselheiros, há uma diferença entre o que é um efeito negativo e o que é um conflito. O efeito negativo, no sentido causal (criou-se a unidade de conservação, logo, esta gerou um prejuízo ao setor), nem sempre é reconhecido pelo entrevistado, porém, há um reconhecimento do conflito (de interesses, no sentido de: “entendo/acho justo o lado deles”). Logo, a noção de efeito negativo defendida por um determinado setor não é necessariamente compartilhada pelo entrevistado, porém, este reconhece que existe de fato um conflito de interesses entre aquele setor e a unidade de conservação, principalmente em função da perda de uma área de uso. Esse é um tema que deve ser trabalhado no âmbito do conselho, pois tem relação direta com o papel deste espaço no equacionamento dos conflitos ambientais (Agra Filho, 2010).

Complementarmente, quando questionados sobre quais os setores que foram afetados positivamente pela criação da REBIO Arvoredo, os principais mencionados foram: instituições acadêmicas; a pesca; e o meio ambiente. Foram citados também: o turismo (“em função do ordenamento” ou “se for bem compreendido”); a educação/conscientização ambiental; o setor ambiental/ONGs e os órgãos públicos ligados ao meio ambiente (Figura 11).



**Figura 11.** Setores afetados positivamente pela criação da REBIO Arvoredo.

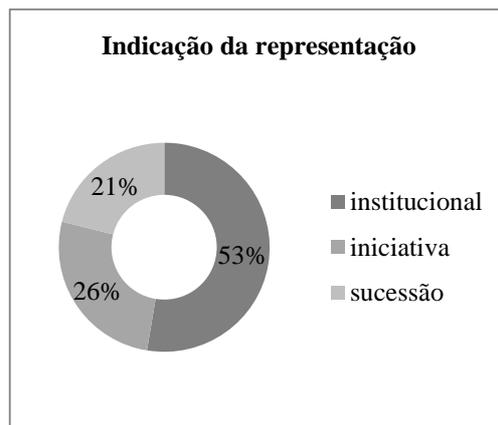
**Tabela 4.** Setores atuantes no entorno da REBIO Arvoredo citados em relação aos efeitos (negativos e positivos) gerados pelo processo de criação da unidade de conservação.

<b>Setor afetado negativamente pela UC</b>	<b>Setor afetado positivamente pela UC</b>
Pesca (em geral)	Pesca (em geral)
Pesca artesanal	Pesca artesanal
Pesca industrial (em geral)	Instituições acadêmicas
Pesca industrial (setor atuneiro/vara e isca viva)	ONGs
Pesca subaquática	Instituições ambientais (setor ambiental de forma geral)
Pesca de linha	Turismo (em geral)
Pesca esportiva/amadora em geral (principalmente do entorno imediato à REBIO)	Educação (ambiental, histórica)
Pesca de extração (coletores)	Proteção
Usuários do território (em geral)	Meio ambiente (de forma geral)
Turismo (em geral)	Órgãos públicos ambientais
Mergulho (turismo – mergulho, operadoras)	Não tem conhecimento
Não gerou efeito negativo	

### 3.2.1.3 Perfil do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO)

Na terceira parte da entrevista, procurou-se investigar a opinião dos conselheiros sobre aspectos relacionados especificamente ao conselho consultivo da REBIO Arvoredo.

Inicialmente, perguntou-se sobre a forma como cada conselheiro foi indicado por sua instituição para ser o representante no CORBIO. Entre as opções sugeridas no roteiro de entrevistas, a indicação institucional exclusiva (53%) foi o modelo mais citado, seguido pela iniciativa própria (26%) e a sucessão titular/suplente (21%), sendo que esta última está relacionada, de certa forma, com as duas anteriores (Figura 12). A indicação institucional exclusiva inclui tanto as situações de nomeação obrigatória (hierárquica), quanto os casos onde a representação é decidida em consenso na instituição (conjuntamente com a chefia ou com os demais integrantes da instituição). Neste sentido, a indicação de uma representação está relacionada, principalmente, a um modelo que abrange o perfil pessoal do representante (a identificação com o tema) e a sua função exercida na instituição (atribuição). Em todos os casos, a identificação com o tema parece ser um ponto importante na decisão final.



**Figura 12.** Formas de indicação institucional das representações no conselho consultivo da REBIO Arvoredo.

Em seguida, questionou-se sobre a expectativa e/ou motivação do conselheiro quanto à participação no CORBIO. As respostas foram agrupadas e categorizadas de acordo com linhas temáticas semelhantes. Dessa forma, foi possível identificar quatro categorias: representatividade, democratização do processo participativo, conhecimento e conscientização ambiental e expectativas setoriais ou específicas (Quadro 5). Na categoria representatividade, as respostas giram em torno de uma expectativa de “*mostrar a minha instituição*” ou “*de se fazer representar*” junto à unidade de conservação e demais atores do entorno. Na democratização do processo participativo, as respostas estão relacionadas com a oportunidade de exercer um controle social e de contribuir para a democratização e o funcionamento do fórum. Na categoria conhecimento e conscientização ambiental, as respostas estão ligadas à geração e divulgação de informações, incluindo a expectativa de sua utilização para a conservação ambiental no entorno. As expectativas setoriais ou específicas estão relacionadas aos assuntos pertinentes à área de atuação institucional ou pessoal. Apenas um representante afirmou não ter nenhuma expectativa quanto à participação no CORBIO (setor da pesca). Portanto, de forma geral, podemos observar que a expectativa dos conselheiros quanto à sua participação no CORBIO envolve uma busca por representatividade/democratização conjugada com a inserção de seus interesses setoriais neste processo (defesa, mediação, qualificação, etc.).

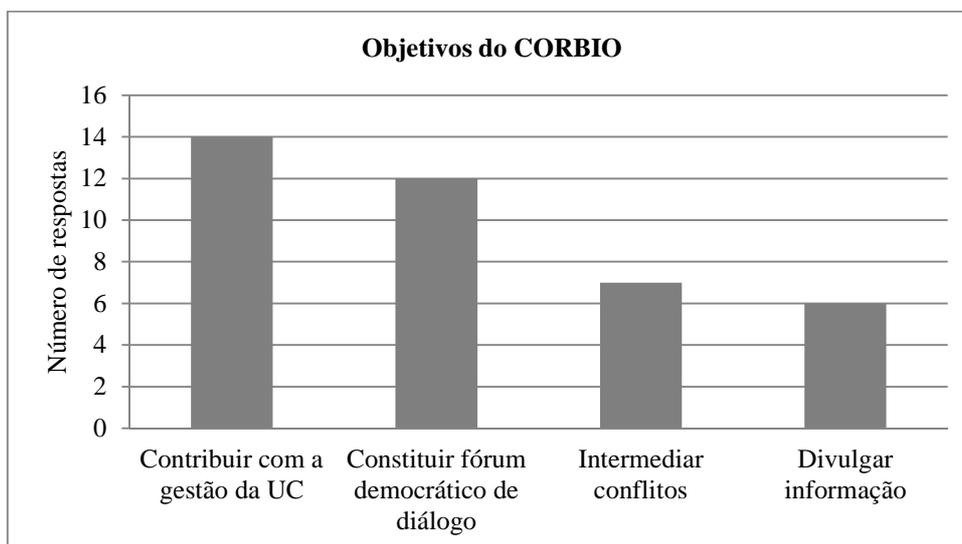
**Quadro 5.** Expectativas dos conselheiros quanto à participação no CORBIO.

<b>Expectativas</b>	<b>Categorias</b>
Fazer parte para mostrar o que é o setor.	Representatividade
Fazer a instituição ser mais representativa junto à REBIO.	
Buscar representatividade para o setor.	
Dar opinião, apoio e contribuir.	Democratização do processo participativo
Contribuir com o processo democrático.	
Ver o CORBIO como um fórum real de funcionamento, através da participação, do exercício e da cidadania.	
Deixar mais democrático o processo. Várias opiniões que não estavam sendo ouvidas, hoje podem participar.	
Ajudar a decidir diretrizes de trabalho.	
Disponibilidade de trabalhar articulado.	Conhecimento e conscientização ambiental
Interesse pelos acontecimentos ligados ao meio ambiente, social, e de produção.	
Conhecer a gestão ambiental na área do município de Florianópolis.	
De fazer progredir o meio ambiente, de ter um ambiente produtivo de peixe.	
Pela experiência pessoal, que ajuda no trabalho.	
Conhecer as iniciativas de conservação da REBIO/ICMBio.	
Saber como está a atuação do ICMBio na região (mais amplamente que a REBIO).	
Apoiar a construção de uma consciência ambiental na população do entorno.	
Maior interesse nos assuntos relacionados às ações de fiscalização.	Expectativas setoriais ou específicas
Interesse pelas pesquisas.	
Colaborar dentro dos temas de ação da instituição (principalmente com a pesquisa).	
Nenhuma expectativa.	

Quando questionados se em algum momento eles haviam recebido algum tipo de capacitação do órgão gestor sobre o tema da participação social (por exemplo: o que é um conselho, o papel do conselheiro, etc.), as opiniões foram bem divididas: 53% dos entrevistados disseram que sim e 47% informaram que não. Todavia, é importante destacar que para alguns conselheiros, a noção de capacitação não se resume exclusivamente a um evento pontual e específico sobre determinado tema, mas é visto também como um processo contínuo de aprendizado, como por exemplo, a própria participação no CORBIO. A partir desse entendimento, o processo participativo em si é visto como uma forma de capacitação, seja pelo envolvimento com os diversos assuntos tratados no fórum, seja na formação de uma cultura participativa entre os integrantes.

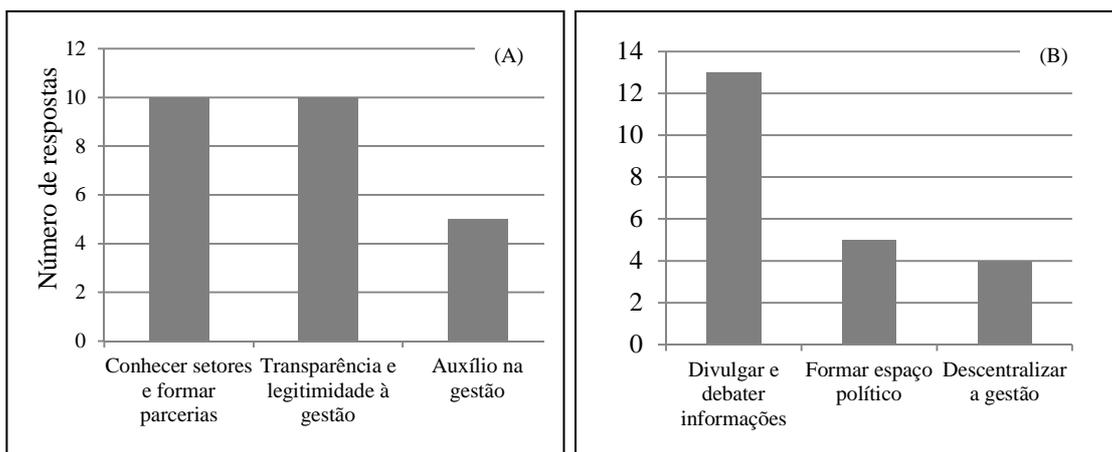
Na sequência, foi perguntado sobre qual era o objetivo do conselho. Alguns conselheiros citaram mais de um objetivo e as respostas foram categorizadas, sendo possível registrar quatro objetivos: contribuir para a gestão da unidade de conservação e do seu território; constituir um fórum democrático de diálogo, debate e de opinião; intermediar conflitos; dar publicidade, fazer a informação chegar à sociedade (Figura

13). Durante as entrevistas, foi possível observar que muitos conselheiros, ao elaborarem sua resposta, se apegaram ao fato do conselho de uma reserva biológica ser legalmente do tipo *consultivo*, entretanto, todos os objetivos mencionados estão relacionados a qualquer tipo de conselho de unidade de conservação, seja ele consultivo ou deliberativo.



**Figura 13.** Objetivos do CORBIO, categorizados conforme opinião dos entrevistados.

Nas duas perguntas seguintes questionou-se, respectivamente, sobre os benefícios obtidos pelo órgão gestor (ICMBio) e pelos setores integrantes do CORBIO, com o funcionamento do conselho. Em relação aos benefícios obtidos pelo órgão gestor, as respostas foram categorizadas em três grupos: Conhecer os setores e formar parcerias e redes de apoio; Dar maior transparência e legitimidade à gestão da UC, respaldar a tomada de decisão; Apoio à gestão da UC (Figura 14 – A). Em relação aos benefícios obtidos pelos setores integrantes do CORBIO, as respostas também foram reunidas em três grupos: Divulgar, debater e ampliar conhecimento e informação sobre a gestão da UC e o seu território; Formar um espaço político e aprendizado sobre a participação; Descentralizar a gestão e participar da tomada de decisão (Figura 14 – B).



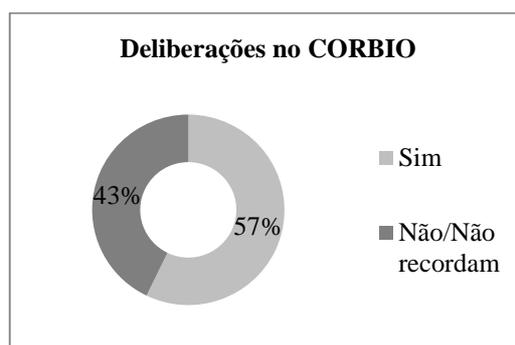
**Figura 14.** Benefícios obtidos pelo órgão gestor (A) e pelos setores representados (B), com o funcionamento do CORBIO.

Quando questionados se o conselho pode (ou poderia) assumir alguma atribuição relacionada à gestão da unidade de conservação, as respostas foram: 68% responderam que não e 32% responderam que sim. Entre esses últimos, alguns defendem que, para algumas áreas temáticas, esta poderia ser uma oportunidade para envolver mais a sociedade na gestão da UC, desonerando o órgão gestor de ser o único responsável por todas as atividades e demandas inerentes à conservação da UC. Entretanto, as respostas trataram especificamente sobre a possibilidade de algumas instituições que compõem o CORBIO assumirem estas ações, dentro de sua área de atuação, mas não o conselho em si. Essa foi uma visão defendida inclusive por algumas pessoas que responderam negativamente a essa pergunta. Ou seja, há um entendimento de que, em algumas áreas temáticas, haveria a possibilidade de algumas instituições serem protagonistas na execução de atividades que hoje são atribuídas ao órgão gestor. Entre as áreas temáticas vistas com a possibilidade de gestão (co-gestão<sup>27</sup>), a educação ambiental foi a mais citada neste caso. Já aqueles que discordam dessa opinião, afirmam que cabe ao conselho apenas o papel de propor, sugerir, orientar e dar apoio à gestão, mas não de assumir qualquer tipo de atribuição, tarefa exclusiva do órgão gestor. Assim como o que

<sup>27</sup> Costa (2003) propõe um modelo de gestão compartilhada ou co-gestão parcial para a REBIO Arvoredo, argumentando que a excessiva centralização do poder de decisão e execução, aliado à obstáculos políticos, econômicos, administrativos, jurídicos e sociais dificultam a consecução dos objetivos da reserva. A proposta do autor divide a gestão da unidade em quatro linhas ou programas de manejo: educação ambiental, fiscalização e controle, pesquisa e monitoramento, integração com a região e entorno. Para tanto, o autor defende que conselho consultivo da reserva tem um papel fundamental neste modelo (na época o conselho ainda não estava instituído). No entanto, o autor reconhece que a participação da sociedade na gestão de unidades de conservação é um processo que ainda precisa ser amadurecido, tanto por parte do poder público quanto pelas instituições da sociedade civil envolvidas.

ocorreu na pergunta sobre o objetivo do CORBIO, novamente, alguns conselheiros basearam sua resposta no formato legal do conselho (*i.e.* consultivo).

Em seguida foi questionado se durante as reuniões do CORBIO havia momentos de deliberação e, caso positivo, sobre quais assuntos. As respostas foram divididas, entretanto, para mais da metade (57%) dos entrevistados, as reuniões do conselho têm momentos deliberativos, apesar de sua eventualidade (Figura 15). A deliberação da qual se faz referência não abrange decisão acerca de regramentos ou normativas no âmbito da unidade de conservação, mas diz respeito à tomada de decisão sobre assuntos pontuais, incluindo: a definição de prioridades de ação do conselho; a definição das instituições que deveriam integrar o conselho durante o processo de reestruturação; a elaboração de moções (sobre o processo de recategorização da UC e sobre a sua zona de amortecimento); a elaboração do Programa de Educação Ambiental da REBIO Arvoredo. Mesmo aqueles que responderam sim a essa pergunta, afirmam que esses momentos são pontuais e que deveriam ser mais frequentes, que deveria ter mais espaço para discutir as diretrizes de trabalho do conselho. Também foi argumentado que, embora esses momentos existam, muitas vezes falta autonomia ao próprio gestor da REBIO em dar seguimento aos encaminhamentos deliberados no fórum. Algumas pessoas disseram que não recordam de momentos deliberativos nas reuniões do conselho, entretanto, uma pessoa afirma que existe sim autonomia do conselho para a tomada de decisão.



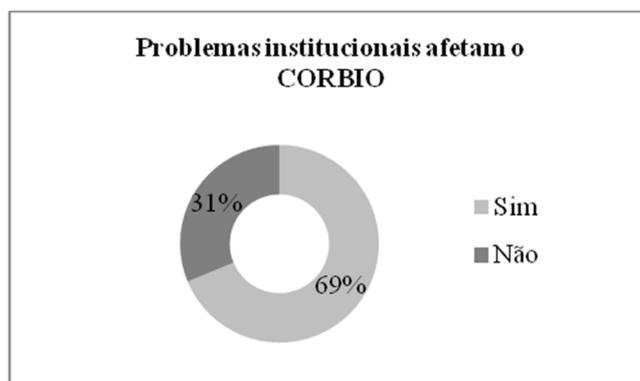
**Figura 15.** Deliberação no CORBIO.

O próximo ponto questionado foi acerca da rotatividade dos representantes no conselho. De acordo com o decreto federal (nº4340/2002) que regulamenta o SNUC, o mandato dos conselheiros é de dois anos, renovável por igual período. Na prática, não é exatamente assim que tem funcionado. No CORBIO, há casos de conselheiros que se perpetuam na representação por muitos anos (13 anos), assim como há casos de troca

(ou desistência) de representação antes de completar o período do mandato. A extensão da representação por longos períodos tem ocorrido quando há uma orientação institucional para que a mesma pessoa continue como representante e uma identificação do conselheiro com essa participação (afinidade com o tema). Em alguns casos, a instituição não tem em seu quadro pessoal outras pessoas disponíveis para a indicação além daquelas que já estão participando (titular/suplente). Já a troca de representação antes do período final do mandato deve-se, sobretudo, em função de mudanças administrativas na instituição (troca de chefia e conseqüentemente a indicação do representante, troca de cargo, excesso de atividades, etc.) ou do desinteresse pessoal na participação. De forma geral, na opinião dos entrevistados, a rotatividade é vista como positiva (78%), porém, não de forma exclusiva. Foram mencionados também alguns aspectos negativos, por exemplo: que a rotatividade é importante acontecer, mas não precisa ser obrigatória, pois a memória da participação é importante; o fato de que dois anos é pouco tempo para se chegar a resultados concretos; que deveria ser dada preferência para técnicos da “casa”, com ressalvas a cargos comissionados; que a rotatividade pode prejudicar o engajamento das pessoas e a continuidade das ações; e que a troca gera uma perda no conhecimento dos fatos que envolvem os trabalhos do conselho.

Quando questionados se os problemas institucionais (político-administrativos, ou financeiros e estruturais) que o órgão gestor da UC pode sofrer prejudica ou não o funcionamento do CORBIO, a maioria afirmou que sim (69%) (Figura 16). De forma geral, o principal argumento diz respeito à implementação das ações para a gestão da UC e não tanto na realização das reuniões em si. A falta de continuidade e implementação das ações necessárias para a gestão da UC, debatidas no conselho, causam um sentimento de desmotivação e descrédito no trabalho do próprio conselho. Também foi mencionado que a própria troca de chefia da UC pode afetar o funcionamento do CORBIO. Já outros conselheiros argumentam que os problemas institucionais afetam mais diretamente o próprio ICMBio, e não o CORBIO, sobretudo porque, na opinião deles, o conselho nunca deixou de funcionar. Essa visão deve estar influenciada pelo funcionamento do conselho nos últimos anos (2013 em diante), pois, neste período, as reuniões aconteceram regularmente quatro vezes ao ano, conforme previsto no regimento interno. Num argumento interessante a ser destacado foi mencionado que, mesmo que haja problemas institucionais no órgão gestor, isso não

deveria ser motivo de descontinuidade do funcionamento do conselho, pois, neste caso, a sociedade (*i.e.* os conselheiros) deveria assumir o compromisso e fazer funcionar o fórum ou mesmo exigir que as ações continuem.



**Figura 16.** Porcentagem dos entrevistados que acham que os problemas institucionais enfrentados pelo órgão gestor podem ou não afetar o funcionamento do CORBIO.

Na pergunta seguinte os entrevistados foram questionados sobre os principais obstáculos ao funcionamento do CORBIO. As repostas estão apresentadas no Quadro 6. Apesar de não terem sido categorizadas nesta questão, é possível destacar duas linhas de argumentação principais: a baixa efetividade das ações encaminhadas/debatidas pelo conselho e a representatividade. O primeiro problema, muitas vezes, é acompanhado do argumento de que há um excesso de burocracia por parte do órgão gestor da UC, o que prejudica o encaminhamento das ações. Esta questão não foi relacionada diretamente à falta de iniciativa ou vontade dos gestores da REBIO com o andamento ou cumprimento das ações, mas sim a uma letargia externa, que foge à competência do próprio gestor e do conselho. Percebe-se também que muitas das ações citadas não estão ligadas diretamente às ações inseridas no planejamento do conselho (plano de ação, ações espontâneas, etc.), mas sim às ações de gestão conduzidas pelo órgão gestor que não saem do papel. Essas ações são, repetidamente, inseridas como ponto de pauta nas reuniões como uma cobrança acerca do seu andamento, e o fato delas nunca saírem do papel, causa certa desmotivação e um sentimento de ineficiência do próprio conselho. Já os problemas relacionados à representatividade, teve grande influência nas respostas dos entrevistados o fato do setor da pesca (artesanal) não estar participando das reuniões do conselho há muito tempo. Há um entendimento generalizado de que este setor foi afetado negativamente pela criação da UC, portanto, a ausência de representação no conselho é rapidamente lembrada. Outra questão importante sobre este tema diz respeito à opinião sobre a falta de comprometimento das instituições para com o conselho. De

acordo com alguns conselheiros, a falta de capacitação contínua sobre o tema da participação, associada a uma alta rotatividade das representações tem gerado uma disparidade entre os conselheiros sobre as funções do conselho. Outros obstáculos também foram citados, conforme visto no quadro abaixo.

**Quadro 6.** Principais obstáculos ao funcionamento do CORBIO, na visão dos entrevistados.

<b>Obstáculos</b>
Ausência das colônias de pesca.
Trabalhar as demandas das representações.
Garantia da participação do setor da pesca artesanal.
Falta divulgar (externalizar) mais as ações do CORBIO para fora do grupo, pois a sociedade não sabe o trabalho que está sendo feito.
Falta construir mais credibilidade e responsabilidade, dos dois lados (governamental e sociedade).
Os problemas relacionados à mediação de interesses.
Retorno das questões debatidas e encaminhadas.
O ICMBio é muita burocracia, as coisas custam a andar (por exemplo: recursos de compensação ambiental).
Logística, as instituições estarem longe.
Precisa ter mais ações concretas. Efetivar as discussões. Muita discussão e pouca efetivação.
Falta de diálogo com a base e de entender o lado do pescador.
Burocracia estatal no encaminhamento das ações.
Garantir a participação das instituições nas reuniões. Falta motivação para a participação mais efetiva.
Falta objetividade.
Muita burocracia. Não adianta ficar só no “bate-papo”, tem que criar ações concretas. Tem que ter novidade e crescimento constante.
Poucas reuniões. Muito espaço entre as reuniões. Teria que ser a cada dois meses.
Falta de comprometimento das instituições.
Falta de capacitação contínua e “perda de memória” sobre os acontecimentos.
Garantir que as instituições sejam representativas.
Garantir que os conselheiros sejam representativos. Garantir que os conselheiros tenham contribuições que emanem realmente da sociedade.
Garantir que os conselheiros dêem o retorno à sociedade das questões relativas à REBIO.

Complementarmente, perguntou-se sobre os principais resultados alcançados pelo CORBIO. As respostas estão descritas no Quadro 7. As opiniões estão relacionadas ao próprio funcionamento do conselho, de forma contínua, e seu papel político. Também foram apontados resultados relacionados à democratização do fórum, pela valorização das representações e pela oportunidade de dar voz e vez aos atores do entorno da UC. Já algumas respostas estão mais focadas em resultados pontuais, como a elaboração do programa de educação ambiental, as discussões sobre o plano de manejo, o apoio à pesquisa, as parcerias formadas e os eventos realizados, entre outros.

**Quadro 7.** Principais resultados alcançados pelo CORBIO, na opinião dos entrevistados.

<b>Resultados</b>
Valorização das representações.
A própria existência do CORBIO, de um espaço que está ali, sempre que for necessário para tratar de um assunto.
Ter voz e poder falar, criticar, registrar o que for necessário.
Existência de diálogo, para denúncia, cobrança.
A oportunidade das representações se manterem informadas.
Continuidade das reuniões, ter um retorno dos assuntos discutidos nas reuniões anteriores, ter um devolutivo para os participantes.
Programa de educação ambiental (construído com os conselheiros. Mas falta sair do papel também!).
Estudos apresentados durante as reuniões (informações recebidas).
Parcerias formadas, com o ICMBio e outros órgãos.
Apoio à pesquisa.
Apoio na vigilância da área e aumento da fiscalização.
Avaliação do plano de manejo.
A própria existência por 13 anos, apesar dos momentos de descontinuidade.
As manifestações políticas, em alguns momentos (licenciamento ambiental e zona de amortecimento).
Influência positiva na gestão da UC.

Por fim, a última questão era opcional e aberta, para que o entrevistado pudesse registrar qualquer comentário adicional ou alguma sugestão final sobre o tema. As respostas estão descritas no Quadro 8. Foram citadas, principalmente, algumas sugestões visando uma melhoria na dinâmica das reuniões e a busca por maior eficiência do fórum.

**Quadro 8.** Sugestões para o melhor funcionamento do CORBIO, na opinião dos entrevistados.

Possibilidade de tratar de assuntos mais específicos nas reuniões, para que haja maior objetividade e que seja possível dar algum encaminhamento.
Fazer uma informação prévia sobre os assuntos que serão tratados na reunião e enviar aos conselheiros, para que não se perca muito tempo explicando o assunto durante as reuniões (dar mais conhecimento dos assuntos antes das reuniões).
Evitar a utilização de muitos termos científicos nas discussões, pois quem não é da área específica tem dificuldade para entender e debater alguns assuntos técnicos.
As reuniões deveriam ser bimestrais, pois há muito espaço entre as reuniões e os assuntos tratados no conselho são muito importantes.
Buscar maior integração e diálogo com a base, não só com as representações.
Levar alguém da Diretoria do ICMBio, para discutir alguns assuntos importantes que não saem do papel.
Divulgar mais as ações do CORBIO para a sociedade.
Trabalhar com temas mais específicos, dar mais objetividade às reuniões.
Precisa haver capacitação contínua (por exemplo: funções do conselho, gestão de UC, papel do conselheiro e visão da gestão para o interesse público).

### **3.2.2 Análise dos princípios de governança**

A análise dos princípios de governança faz referência à quarta parte do Roteiro de Entrevistas aplicado aos conselheiros da REBIO Arvoredo. Trata-se de uma análise tanto quantitativa, em função das notas atribuídas a cada questão (de 1 a 5), quanto

qualitativa, pois os valores indicam a condição de certas características do conselho na visão dos atuais conselheiros. Esta etapa do Roteiro foi aplicada somente aos conselheiros que estavam frequentando as reuniões do CORBIO continuamente nos últimos anos (considerando o início de seu mandato), uma vez que as questões estão relacionadas diretamente ao funcionamento e à dinâmica do conselho. Logo, a aplicação dos princípios de governança foi restrita a um total de 13 conselheiros.

A média de todas as notas atribuídas aos cinco princípios de governança ficou com um valor de 3,99, portanto, de forma geral, os atributos do conselho relacionados neste trabalho foram bem avaliados pelos entrevistados. A média dos valores atribuídos para cada princípio de governança foi: Legitimidade e Voz, 3,99; Direcionamento, 4,17; Desempenho, 4,02; Prestação de Contas, 3,86; Equidade, 3,92. Nos Quadros 9 a 13 são apresentadas as médias das notas de todos os atributos analisados.

Apesar dos valores indicarem, numa visão geral, uma boa qualidade dos princípios de governança, é preciso atentar para três questões: 1. *Atributos com notas baixas*: Três atributos não foram bem avaliados pelos entrevistados, portanto, ficaram com um valor médio baixo (valores abaixo de 3); 2. *Atributos que merecem atenção*: Os atributos que ficaram com valores intermediários (valores entre 3-3,99) indicam algum grau de atenção, ou seja, o atributo não está plenamente contemplado no âmbito do conselho e ainda há bastante espaço para melhorar a sua governança; 3. *Atributos com notas discrepantes*: Ao observar as notas atribuídas individualmente por cada conselheiro (Figuras 17-21), foi possível verificar que alguns atributos tiveram avaliações discrepantes entre os participantes, isto é, alguns conselheiros deram notas baixas (1 ou 2) para determinado atributo que, no geral, acabou ficando com uma média mais alta (acima de 3). Isso mostra que algumas questões sobre o conselho, apesar de bem avaliadas pela maioria dos participantes, ainda precisam de melhorias quanto à sua governança, pois existe uma minoria de participantes que não está satisfeita com a sua condução.

A seguir serão analisadas as notas atribuídas a todos os atributos dos cinco princípios de governança.

No Quadro 9 estão apresentados os valores médios para os atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz.

**Quadro 9.** Média e desvio padrão (DP) das notas para os atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz.

<b>Atributos – Legitimidade e Voz</b>		<b>Média</b>	<b>DP</b>
1	Considera o Conselho como legítimo (isto é, considera um importante espaço de argumentação e decisão, aceitação e reconhecimento pela sociedade).	4,92	0,28
2	Os diferentes interesses (setores) presentes no território (área de influência) da REBIO estão representados no Conselho.	4,27	0,47
3	Os conselheiros possuem pleno conhecimento sobre a atuação dos demais integrantes do Conselho.	3,08	0,64
4	O Conselho tem plena autonomia (em relação ao órgão gestor da REBIO) para o exercício de suas atividades e à tomada de decisão nos assuntos de sua competência.	4,15	0,99
5	A pauta da reunião é elaborada de forma participativa.	3,62	1,26
6	A aprovação de ATAs das reuniões anteriores é feita em plenária.	4,92	0,28
7	A pauta da reunião do Conselho é previamente discutida em sua instituição, compartilhando as decisões que serão tomadas.	2,92	1,26
8	O CORBIO tem promovido a legitimidade das representações dos distintos setores da sociedade civil e do poder público.	4,31	0,85
9	O CORBIO tem promovido o diálogo entre a REBIO e os setores representados no Conselho.	4,08	0,86
10	Analisando os custos (tempo, dinheiro, estresse, etc.) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio, etc.) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente como membro do Conselho da REBIO Arvoredo.	4,69	0,63
11	As informações produzidas no CORBIO são plenamente compartilhadas e discutidas em sua instituição.	2,92	1,26
Média geral para o princípio Legitimidade e Voz		3,99	0,76

A média geral dos atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz é de 3,99.

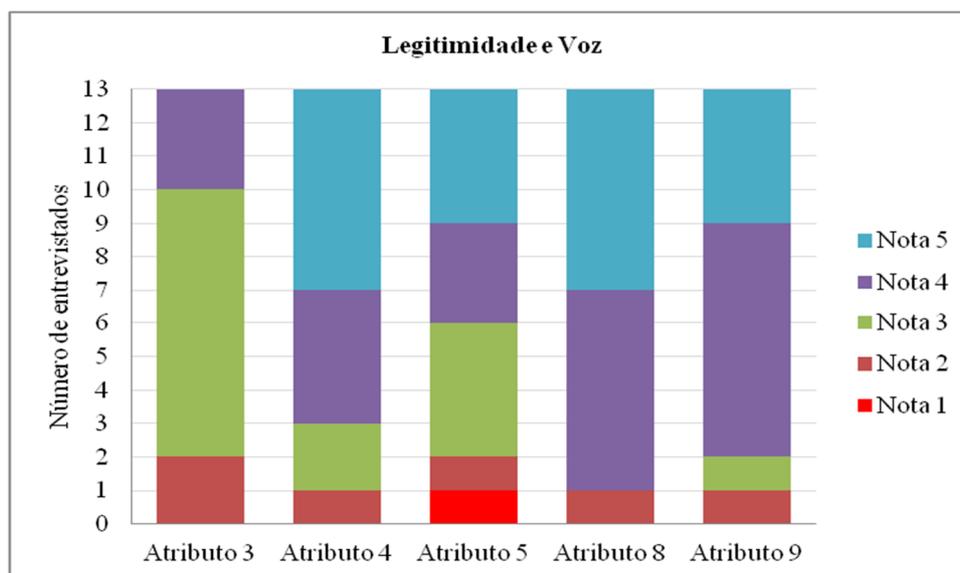
Os atributos pior avaliados foram: (atributo 7) *A pauta da reunião do Conselho é previamente discutida em sua instituição, compartilhando as decisões que serão tomadas*; e, (atributo 11) *As informações produzidas no CORBIO são plenamente compartilhadas e discutidas em sua instituição*. Os dois atributos estão relacionados a uma prerrogativa fundamental da representação, que é a necessidade de haver o correto repasse de informações ao grupo/setor representado. Assim como em outros processos democráticos representativos (em contrapartida a um modelo de participação direta), a comunicação entre representantes e representados constitui-se num importante aspecto da própria legitimidade da representação (Tatagiba, 2002). De acordo com os entrevistados, as informações que são tratadas nas reuniões do CORBIO ficam limitadas

basicamente aos representantes da instituição, isto é, titular e suplente. Dependendo do assunto de pauta, algumas vezes há a troca de informações com outros técnicos da instituição interessados naquele assunto, mas via de regra, as informações ficam restritas aos próprios conselheiros. Esta característica pode estar relacionada, em parte, à estrutura organizacional das instituições, que são quase sempre setorizadas, sendo que a troca de informações internas (intersetoriais) ocorre eventualmente e esses espaços são construídos majoritariamente para discutir assuntos internos, restando pouco tempo para outros assuntos, ainda mais quando não são diretamente relacionados ao escopo da instituição. Além desse aspecto institucional, não podemos desconsiderar também a questão da capacitação e da imaturidade do espaço participativo (*i.e.* os conselhos de unidades de conservação). Os conselhos de UC começaram ser formados somente a partir de 2001 e até recentemente não havia orientação institucional clara sobre a gestão destes espaços. Durante muitos anos (e ainda hoje, em muitos casos) a condução desses processos participativos foi sendo construída através da experiência empírica (“fazendo e aprendendo”). Hoje, apesar dos diversos desafios, pelo menos já existem algumas experiências em andamento através das quais muito se aprendeu com o seu funcionamento. Este processo certamente reflete não só na atuação dos gestores junto ao conselho, como também na atuação do conselheiro junto à sua instituição. De qualquer forma, é fato que as informações que circulam no CORBIO não são repassadas sistematicamente em nível institucional por seus representantes, portanto, é importante que essa questão seja debatida no conselho e se busque uma forma conjunta e eficiente de comunicação institucional e com a sociedade. Esta parece ser a maior preocupação dos conselheiros quando o assunto é repasse de informações e comunicação.

Os atributos relacionados a este princípio que merecem atenção são: (atributo 3) *Os conselheiros possuem pleno conhecimento sobre a atuação dos demais integrantes do Conselho*; e, (atributo 5) *A pauta da reunião é elaborada de forma participativa*. Na visão dos entrevistados, como o foco do conselho tem sido priorizado para as questões diretamente relacionadas à unidade de conservação, pouca atenção tem sido dada para a interação e troca de informações a respeito da atuação das demais instituições (atributo 3). Manter uma rotina de apresentações sobre as atividades e os projetos desenvolvidos por todas as instituições (considerando o contexto da UC) foi apontada como uma iniciativa importante nesta questão. Em relação à pauta das reuniões (atributo 5), alguns conselheiros apontaram que, apesar da pauta ser enviada antecipadamente para todos os

representantes, poucas pessoas tem colaborado na sua construção (sugerindo temas para o debate, por exemplo). Portanto, a impressão é que os assuntos são pautados unilateralmente pelo órgão gestor. Na opinião dos entrevistados, falta maior participação das próprias instituições na construção dos temas que serão debatidos.

Os atributos com notas discrepantes para o princípio da Legitimidade e Voz são: 3, 4, 5, 8 e 9 (Figura 17).



**Figura 17.** Atributos relacionados ao princípio de Legitimidade e Voz que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros. Atributo 3 – Os conselheiros possuem pleno conhecimento sobre a atuação dos demais integrantes do Conselho. Atributo 4 - O Conselho tem plena autonomia (em relação ao órgão gestor da REBIO) para o exercício de suas atividades e à tomada de decisão nos assuntos de sua competência. Atributo 5 - A pauta da reunião é elaborada de forma participativa. Atributo 8 - O CORBIO tem promovido a legitimidade das representações dos distintos setores da sociedade civil e do poder público. Atributo 9 - O CORBIO tem promovido o diálogo entre a REBIO e os setores representados no Conselho.

No Quadro 10 estão apresentados os valores médios para os atributos relacionados ao princípio de Direcionamento.

A média geral dos atributos relacionados ao princípio de Direcionamento é de 4,17.

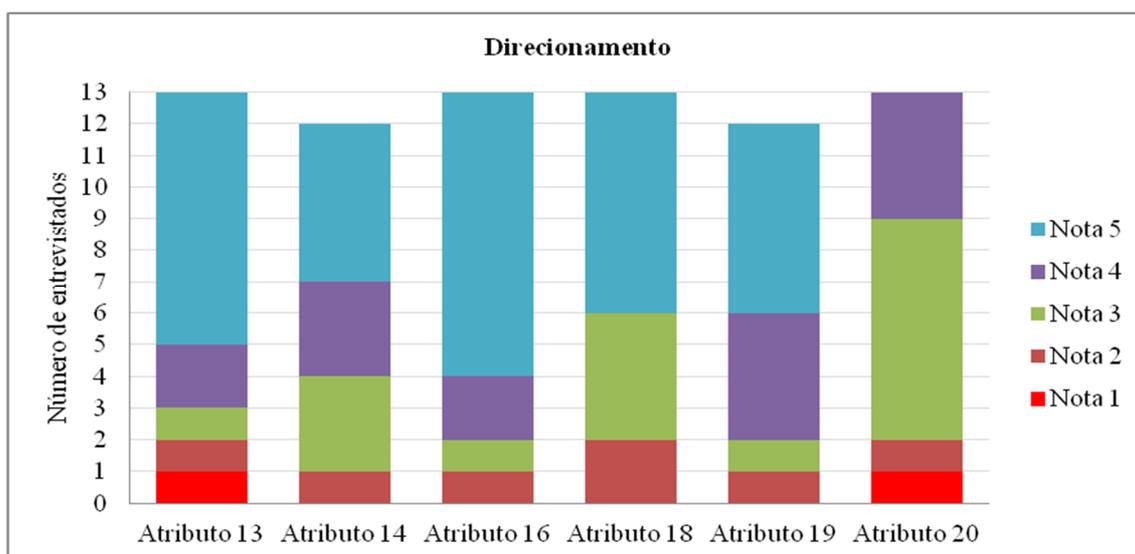
**Quadro 10.** Média e desvio padrão (DP) das notas para os atributos relacionados ao princípio de Direcionamento.

Atributos – Direcionamento		Média	DP
12	O Conselho tem normas claras de funcionamento, elaboradas de forma participativa.	4,83	0,39
13	O Conselho revisa periodicamente o seu regimento interno.	4,15	1,34
14	O Conselho elaborou o seu Plano de Ação, com cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada.	4	1,04
15	As ações planejadas pelo Conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.	4,38	0,77
16	O Conselho dispõe de instâncias adequadas para tratar de assuntos pertinentes (Plenária, Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas, etc.).	4,46	0,97
17	O Conselho dispõe de instrumentos adequados para tratar de assuntos pertinentes (regimento interno, normativas, pareceres, moções, etc.).	4,46	0,66
18	O Conselho tem acompanhado as revisões e a implementação das ações previstas no Plano de Manejo da REBIO Arvoredo, garantindo o seu caráter participativo.	3,92	1,26
19	O Plano de Manejo é utilizado no planejamento das ações do Conselho.	4,25	0,97
20	O conteúdo do Plano de Manejo é plenamente conhecido pelos conselheiros.	3,08	0,86
Média geral para o princípio Direcionamento		4,17	0,49

O atributo que merece atenção: (atributo 20) *O conteúdo do Plano de Manejo é plenamente conhecido pelos conselheiros*. Segundo os entrevistados, conhecer plenamente o conteúdo do plano de manejo não é necessariamente um limitante ao bom funcionamento do conselho, pois o conteúdo é muito extenso e pode ser consultado sempre que necessário. Por outro lado, foi apontado que este instrumento deve ser consultado mais frequentemente durante as reuniões e no planejamento das ações, e, sobretudo, deve-se garantir a participação do conselho no processo de revisão deste plano<sup>28</sup>, uma vez que o documento já possui treze anos de sua publicação.

Os atributos com notas discrepantes são: 13, 14, 16, 18, 19 e 20 (Figura 18).

<sup>28</sup> A efetividade do plano de manejo da REBIO Arvoredo foi tema de um projeto finalizado recentemente, em março de 2017 (CAIPORA, 2017 – *Relatório do Projeto Análise Integrada e Participativa da Efetividade do Plano de Manejo da REBIO Arvoredo*) e um dos objetivos do trabalho foi justamente levantar subsídios para deflagrar o processo de revisão do respectivo plano de manejo (processo ainda não iniciado). O projeto foi realizado de forma participativa, envolvendo os gestores da REBIO e o conselho consultivo, oportunizando momentos de releitura do plano de manejo.



**Figura 18.** Atributos relacionados ao princípio de Direcionamento que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros. Alguns conselheiros se abstiveram de responder sobre os atributos 14 e 19. Atributo 13 - O Conselho revisa periodicamente o seu regimento interno. Atributo 14 - O Conselho elaborou o seu Plano de Ação, com cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada. Atributo 16 - O Conselho dispõe de instâncias adequadas para tratar de assuntos pertinentes (Plenária, Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas, etc.). Atributo 18 - O Conselho tem acompanhado as revisões e a implementação das ações previstas no Plano de Manejo da REBIO Arvoredo, garantindo o seu caráter participativo. Atributo 19 - O Plano de Manejo é utilizado no planejamento das ações do Conselho. Atributo 20 - O conteúdo do Plano de Manejo é plenamente conhecido pelos conselheiros.

No Quadro 11 estão apresentados os valores médios para os atributos relacionados ao princípio de Desempenho.

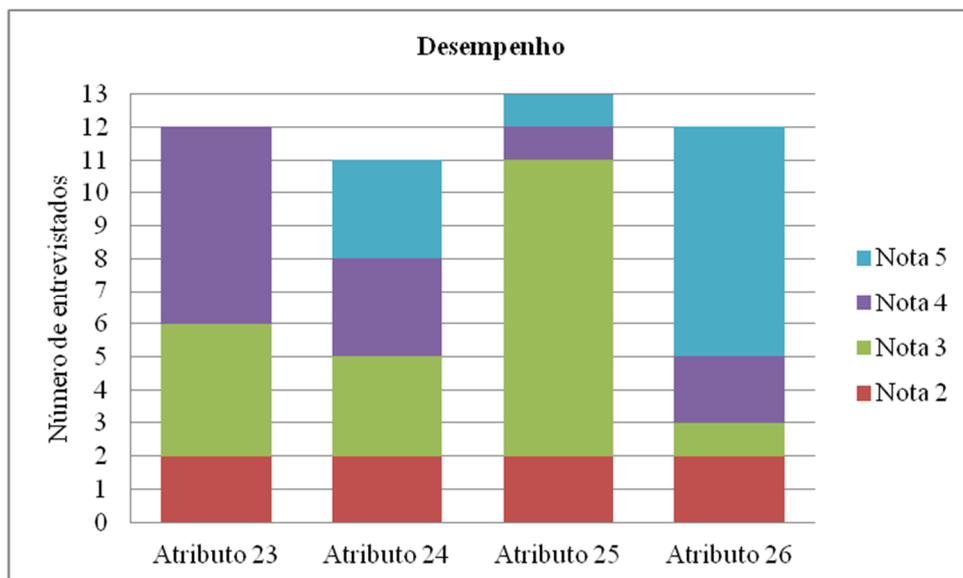
**Quadro 11.** Média e desvio padrão (DP) das notas para os atributos relacionados ao princípio de Desempenho.

Atributos – Desempenho		Média	DP
21	A relação entre os conselheiros e a gestão da REBIO é positiva, cooperativa e produtiva.	4,69	0,48
22	A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.	4,46	0,88
23	As ações programadas pelo Conselho são implementadas adequadamente.	3,33	0,78
24	As ações programadas pelo Conselho passam por procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho.	3,64	1,12
25	Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões.	3,08	0,76
26	As instâncias (Plenária, GTs, CTs, etc.) do Conselho são atuantes e efetivas.	4,17	1,19
27	O Conselho é um espaço eficaz quanto ao seu objetivo (produz o efeito desejado).	3,92	0,86
28	Suas expectativas quanto à participação como conselheiro foram atingidas.	4,08	0,86
29	A atuação do CORBIO tem contribuído para a aplicação e o aprimoramento dos instrumentos de gestão da REBIO (Plano de Manejo).	4,25	0,62
30	O CORBIO tem contribuído para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da REBIO Arvoredo, bem como daqueles estabelecidos no seu Plano de Manejo.	4,25	0,75
31	O CORBIO tem sido eficiente em assessorar a gestão da REBIO.	4,33	0,65
Média geral para o princípio Desempenho		4,02	0,49

A média geral dos atributos relacionados ao princípio de Desempenho é de 4,02.

Os atributos que merecem atenção: (atributo 25) *Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões*; (atributo 23) *As ações programadas pelo Conselho são implementadas adequadamente*; e, (atributo 24) *As ações programadas pelo Conselho passam por procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho*. A participação ativa dos conselheiros durante as reuniões (atributo 25), isto é, a manifestação, opinião, argumentação, debate, etc., não é exercida igualmente no espaço do conselho, segundo os entrevistados. Foi apontado que isso pode estar relacionado às características pessoais dos representantes, pois há indivíduos mais atuantes que outros e algumas pessoas se sentem mais acuadas em grandes grupos, mas também pode estar relacionado, em parte, aos assuntos tratados nas reuniões. Neste caso, foi sugerido que haja um cuidado no sentido de diversificar os assuntos debatidos nas reuniões, revezando e englobando temas pertinentes a todos os setores e também, manter o cuidado com a linguagem excessivamente técnica, pois isso acaba inibindo aquelas pessoas que não dominam esta linguagem. Por fim, esse envolvimento durante as reuniões talvez tenha relação com a participação dos conselheiros na construção da pauta também, conforme mencionado anteriormente, pois esta é uma etapa que define as diretrizes da reunião. No que tange às ações planejadas pelo conselho (23 e 24), foi verificado que o seu cumprimento não tem sido satisfatório, visto que existem ações que tem o seu prazo de execução constantemente adiado e nenhum resultado é apresentado. Além dessa inércia quanto à execução das ações, esta questão está relacionada também com a falta de monitoramento constante daquilo que foi planejado. Em algumas reuniões estas ações nem são mencionadas, portanto, falta um procedimento adequado de monitoramento do planejamento proposto.

Os atributos com notas discrepantes são: 23, 24, 25, e 26 (Figura 19).



**Figura 19.** Atributos relacionados ao princípio de Desempenho que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros. Alguns conselheiros se abstiveram de responder sobre os atributos 23, 24 e 26. Atributo 23 - As ações programadas pelo Conselho são implementadas adequadamente. Atributo 24 - As ações programadas pelo Conselho passam por procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho. Atributo 25 - Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões. Atributo 26 - As instâncias (Plenária, GTs, CTs, etc.) do Conselho são atuantes e efetivas.

No Quadro 12 estão apresentados os valores médios para os atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas.

A média geral dos atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas é de 3,86.

O atributo pior avaliado foi: (atributo 37) *Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira frequente e efetiva.* Nesta questão, foi comentado sobre dois processos: a existência de canais de comunicação e a utilização efetiva destes. A existência de canais de comunicação não foi criticada tanto quanto a sua efetiva utilização. O principal problema mencionado foi quanto à utilização dos canais existentes. A visão geral é de que os conselheiros não mantêm qualquer comunicação fora do espaço da reunião, à exceção daquelas instituições que possuem projetos e atividades conjuntas (entretanto, não é comum). Até recentemente, o único canal englobando todos os conselheiros era o *email*, utilizado inclusive para a convocação das reuniões, construção da pauta e envio de atas. Atualmente está em fase inicial de uso um canal via celular, através de um aplicativo no qual todos se comunicam em grupo. Os resultados dessa experiência ainda não foram verificados, mas já está sendo elogiado pela maioria. De qualquer forma, é notável a ausência de comunicação interinstitucional no sentido de uma integração regional, fora do espaço do

conselho. Neste sentido, considerando a representatividade de instituições presentes do conselho, fica evidenciada inclusive a carência ou mesmo a falta de integração das políticas públicas que incidem no território da REBIO Arvoredo.

**Quadro 12.** Média e desvio padrão (DP) das notas para os atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas.

Atributos – Prestação de Contas		Média	DP
32	Os gestores são transparentes com os recursos gastos na gestão da REBIO.	3,92	1,12
33	Os gestores são transparentes com as ações desenvolvidas na gestão REBIO.	4,17	1,03
34	O Conselho opina sobre a aplicação de recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo.	3,5	1,24
35	O Conselho toma decisão quanto às ações necessárias para a gestão da REBIO.	3,75	1,14
36	Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da REBIO que são utilizados de maneira frequente e efetiva.	4,15	0,90
37	Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira frequente e efetiva.	2,85	1,46
38	As decisões do Conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da REBIO.	4,08	1,00
39	Os acordos/encaminhamentos firmados no Conselho são devidamente cumpridos.	3,82	0,87
40	O CORBIO tem assegurado a transparência dos processos de gestão da REBIO.	4,67	0,49
41	O CORBIO tem se manifestado acerca de processos complexos relacionados à REBIO e sua área de influência.	3,73	1,27
Média geral para o princípio Prestação de Contas		3,86	0,48

Atributos que merecem atenção: (atributo 34) *O Conselho opina sobre a aplicação de recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo*; (atributo 41) *O CORBIO tem se manifestado acerca de processos complexos relacionados à REBIO e sua área de influência*; (atributo 40) *Os acordos/encaminhamentos firmados no Conselho são devidamente cumpridos*; (atributo 32) *Os gestores são transparentes com os recursos gastos na gestão da REBIO*. No que tange aos recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo (aplicação de recursos e prestação de contas) (atributos 34 e 32), tem sido adotada pela atual gestão da UC uma pauta destinada à prestação de contas na última reunião do ano do CORBIO, onde são apresentados os recursos financeiros disponibilizados para a unidade, os recursos utilizados e aqueles reservados para determinada ação. De acordo com os entrevistados, falta maior participação do conselho na construção de diretrizes para a aplicação de recursos financeiros (planejamento), sobretudo aqueles de compensação ambiental. A comunicação sobre o quanto será gasto e no que será gasto o recurso financeiro ocorre ocasionalmente, quase sempre como um informe do ICMBio, havendo pouco espaço para o debate ou tomada de decisão por parte do conselho sobre esse planejamento financeiro. Por outro lado, muitos conselheiros mencionaram que o modelo de participação e planejamento adotado

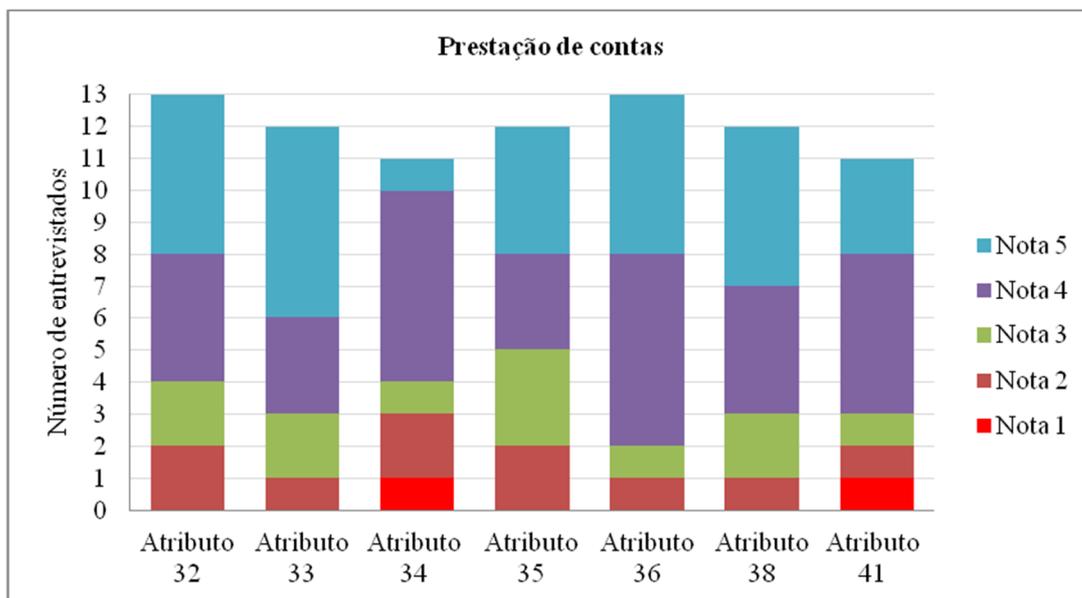
na elaboração do Programa de Educação Ambiental da REBIO Arvoredo deveria ser replicado com outros temas, pois este documento foi construído com a participação direta de alguns conselheiros e o financiamento de projetos foi previsto de forma participativa (o documento foi elaborado no âmbito de um Grupo de Trabalho do conselho, inclusive, com a participação de convidados externos). A questão sobre a manifestação do conselho a respeito de projetos complexos no entorno da UC (atributo 41) diz respeito, sobretudo, aos processos de licenciamento ambiental que incidem no território da REBIO. Durante as entrevistas, foram citados alguns processos de licenciamento mais antigos, entre os quais em pelo menos um houve a manifestação do conselho (moção). O sentimento dos entrevistados é que essas discussões não têm ocorrido mais no âmbito do conselho nos últimos anos. Fazendo jus ao respectivo anseio dos conselheiros, é importante frisar que isto se deve, em parte, à atual conjectura do processo de licenciamento ambiental nacional (Resolução CONAMA nº 428/2010; Portaria MMA nº 55/2014; Instrução Normativa ICMBio nº 07/2014), no qual os órgãos ambientais federais estão cada vez mais à revelia de manifestação vinculante sobre empreendimentos no entorno das unidades de conservação, cabendo cada vez mais aos órgãos ambientais estaduais o papel de protagonistas na maioria desses processos. Porém, considerando a realidade atual da REBIO Arvoredo, o principal motivo desse cenário com certeza é a perda da zona de amortecimento (ZA) da UC, em 2014 (conforme mencionado no item 3.1.4). A importância da ZA neste contexto se deve pelo fato que essa área é conexas à própria UC, portanto, os empreendimentos que possam causar significativo impacto ambiental nestas áreas vincula a manifestação do órgão gestor da UC ao processo de licenciamento ambiental. Por isso, a ausência deste zoneamento é vista pelos gestores como um dos principais obstáculos à implementação da REBIO na atualidade, tendo em vista que este modelo de gestão territorial (baseado na criação de áreas protegidas) não faz sentido se não estiver conexas aos processos que ocorrem na parte externa de seus limites. Os conselheiros da REBIO compartilham dessa visão, a julgar pela moção elaborada e enviada ao ICMBio/DF (sede) e ao Ministério Público Federal/SC em 2015<sup>29</sup> com o objetivo de restabelecer a zona de amortecimento. Já em relação ao cumprimento dos acordos e encaminhamentos estabelecidos no CORBIO (atributo 40), foi comentado

---

<sup>29</sup> A moção motivou o MPF/SC a questionar o ICMBio sobre esse tema, entretanto, até o momento não houve resultado efetivo (reestabelecimento da ZA). Não houve, até o momento, manifestação do ICMBio/DF (sede) sobre esta moção.

sobre a falta de competência do conselho ou mesmo dos gestores das UC para dar seguimento a certos assuntos, pois a efetivação disso muitas vezes independe da iniciativa interna.

Os atributos com notas discrepantes são: 32, 33, 34, 35, 36, 38 e 41 (Figura 20).



**Figura 20.** Atributos relacionados ao princípio de Prestação de Contas que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros. Alguns conselheiros se abstiveram de responder sobre os atributos 33, 34, 35, 38 e 41. Atributo 32 - Os gestores são transparentes com os recursos gastos na gestão da REBIO. Atributo 33 - Os gestores são transparentes com as ações desenvolvidas na gestão REBIO. Atributo 34 - O Conselho opina sobre a aplicação de recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo. Atributo 35 - O Conselho toma decisão quanto às ações necessárias para a gestão da REBIO. Atributo 36 - Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da REBIO que são utilizados de maneira frequente e efetiva. Atributo 38 - As decisões do Conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da REBIO. Atributo 41 - O CORBIO tem se manifestado acerca de processos complexos relacionados à REBIO e sua área de influência.

No Quadro 13 estão apresentados os valores médios para os atributos relacionados ao princípio de Equidade.

A média geral dos atributos relacionados ao princípio de Equidade é de 3,92.

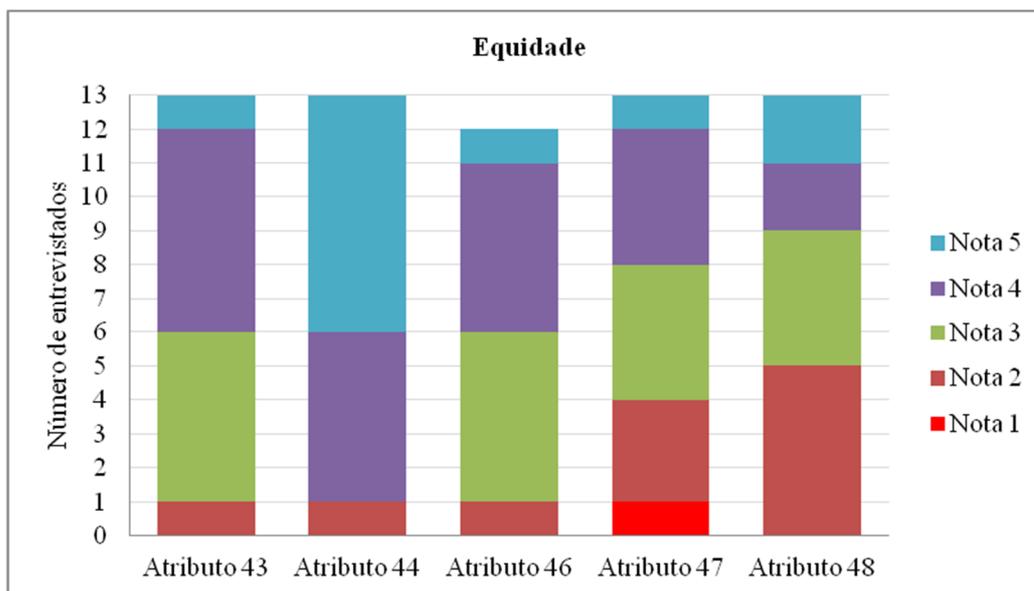
**Quadro 13.** Média e desvio padrão (DP) das notas para os atributos relacionados ao princípio de Equidade.

Atributos – Equidade		Média	DP
42	O Conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade, etc.) foi decidida participativamente e as instituições são eleitas (e não são escolhidos pelos gestores).	4,67	0,65
43	Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no Conselho, são respeitados por todos e são considerados nos momentos de tomadas de decisões.	3,54	0,78
44	O Conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.	4,38	0,87
45	Os locais das reuniões favorecem a ampla participação no Conselho.	4,69	0,48
46	Todos os conselheiros estão presentes nas reuniões.	3,5	0,80
47	O Conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.	3,08	1,12
48	O Conselho tem atuado na mediação dos conflitos gerados pela criação da REBIO.	3,08	1,12
49	O CORBIO tem promovido a equidade das condições de participação dos distintos setores da sociedade civil e do poder público.	4,42	0,90
Média geral para o princípio Equidade		3,92	0,69

Os atributos que merecem atenção: (atributo 47) *O Conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação*; (atributo 48) *O Conselho tem atuado na mediação dos conflitos gerados pela criação da REBIO*; (atributo 46) *Todos os conselheiros estão presentes nas reuniões*; (atributo 43) *Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no Conselho, são respeitados por todos e são considerados nos momentos de tomadas de decisões*. A capacitação foi um tema recorrente durante as entrevistas, tanto no que diz respeito à sua ausência (conselheiros que afirmaram nunca terem recebido qualquer capacitação do ICMBio) quanto no seu potencial (conselheiros que afirmaram que a participação em si tem sido um processo de capacitação). Entretanto, quando essa questão foi avaliada quantitativamente (atributo 47), a maioria dos entrevistados julgou que, de fato, o conselho não tem promovido eventos de capacitação formais. Ou seja, mesmo os conselheiros que acreditam que o processo participativo seja um processo inerente de capacitação, há uma evidente carência de eventos (cursos, palestras, debates, etc.) específicos sobre o papel do conselheiro e o papel do conselho (este último tópico será abordado na Discussão). Conforme visto no capítulo anterior (item 3.2.1), para alguns conselheiros, a mediação dos conflitos gerados pela criação da REBIO (atributo 48) é vista como um objetivo do próprio conselho. Neste sentido, para alguns entrevistados, a própria falta de representação ou de participação de alguns setores (sobretudo a pesca artesanal e o mergulho comercial) afeta a efetividade plena deste atributo. A nota dada à presença das instituições nas reuniões (atributo 46) mostra que nem todas as instituições frequentam

as reuniões constantemente e que há a necessidade de se buscar maior envolvimento e presença nas reuniões. Essa ausência constante de algumas instituições e a falta de representatividade de alguns setores (atributo 48), também tem refletido na visão sobre a questão dos diferentes saberes (atributo 43) existentes no conselho. Para alguns conselheiros existe um desequilíbrio neste contexto, com um predomínio do saber científico sobre o não científico (ou local). Esse é um tema importante e que reflete diversos aspectos do conselho, como o desequilíbrio na representatividade e na participação. Gerhardinger e colaboradores (2009) apontam que no Brasil a gestão de áreas marinhas protegidas continua a ser guiada apenas pelo conhecimento científico, que muitas vezes é incompleto mesmo para os principais alvos da conservação. O conhecimento ecológico local e o científico deveriam ser vistos como complementares no processo de gestão dessas áreas. No caso do CORBIO, a ausência de representantes do setor da pesca artesanal foi um fator que influenciou bastante a opinião dos entrevistados neste aspecto.

Os atributos com notas discrepantes: 43, 44, 46, 47 e 48 (Figura 21).



**Figura 21.** Atributos relacionados ao princípio de Equidade que tiveram notas discrepantes entre os conselheiros. Um conselheiro se absteve de responder sobre o atributo 46. Atributo 43 - Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no Conselho, são respeitados por todos e são considerados nos momentos de tomadas de decisões. Atributo 44 - O Conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado. Atributo 46 - Todos os conselheiros estão presentes nas reuniões. Atributo 47 - O Conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação. Atributo 48 - O Conselho tem atuado na mediação dos conflitos gerados pela criação da REBIO.

Portanto, conforme observado até aqui, existem diversos atributos de governança do CORBIO para os quais não há consenso entre entrevistados. Por outro lado, alguns

atributos tiveram maior convergência de opiniões. Segue abaixo os atributos referentes aos cinco princípios de governança melhor avaliados pelos entrevistados (média acima de 4,5), seguidos daqueles atributos menos valorizados (médias abaixo de 3,0):

Atributos melhor avaliados:

- Atributo 1: *Considera o Conselho como legítimo (isto é, considera um importante espaço de argumentação e decisão, aceitação e reconhecimento pela sociedade).*
- Atributo 6: *A aprovação de ATAs das reuniões anteriores é feita em plenária.*
- Atributo 12: *O Conselho tem normas claras de funcionamento, elaboradas de forma participativa.*
- Atributo 10: *Analisando os custos (tempo, dinheiro, estresse, etc.) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio, etc.) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente como membro do Conselho da REBIO Arvoredo.*
- Atributo 21: *A relação entre os conselheiros e a gestão da REBIO é positiva, cooperativa e produtiva.*
- Atributo 45: *Os locais das reuniões favorecem a ampla participação no Conselho.*
- Atributo 40: *O CORBIO tem assegurado a transparência dos processos de gestão da REBIO.*
- Atributo 42: *O Conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade, etc.) foi decidida participativamente e as instituições são eleitas (e não são escolhidos pelos gestores).*

Atributos pior avaliados:

- Atributo 37: *Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira frequente e efetiva.*
- Atributo 7: *A pauta da reunião do Conselho é previamente discutida em sua instituição, compartilhando as decisões que serão tomadas.*

- Atributo 11: *As informações produzidas no CORBIO são plenamente compartilhadas e discutidas em sua instituição.*

Por oportuno, alguns dos atributos incluídos na análise dos princípios de governança e analisados aqui foram reproduzidos (integralmente ou adaptados) a partir de dois instrumentos que estabelecem, respectivamente, as atribuições e as competências do CORBIO: o seu regimento interno e o Decreto Federal nº 4340/2002 (artigo 20). Ou seja, buscou-se com esse exercício verificar o andamento das atribuições legais do conselho a partir da análise de governança. Esses atributos não foram destacados ou identificados no Formulário de Entrevista como sendo competências ou atribuições do conselho. Os respectivos atributos e suas notas estão apresentados na Tabela 5.

De forma geral, os atributos de governança referentes às atribuições e competências do conselho foram bem avaliados pelos entrevistados, mas alguns pontos devem ser observados, conforme já discutidos neste capítulo. Em relação às atribuições dispostas no regimento interno, os pontos que merecem atenção são: (atributo 34) *Opinar sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo* e (atributo 41) *manifestar-se acerca de processos complexos relacionados à UC e sua área de influência*. Já entre os atributos relacionados às competências do conselho (Decreto nº 4340/02), aqueles que merecem atenção são: (atributos 48 e 43) *Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade*; (atributos 32 e 34) *Avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação*; e, (atributo 41) *Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos*.

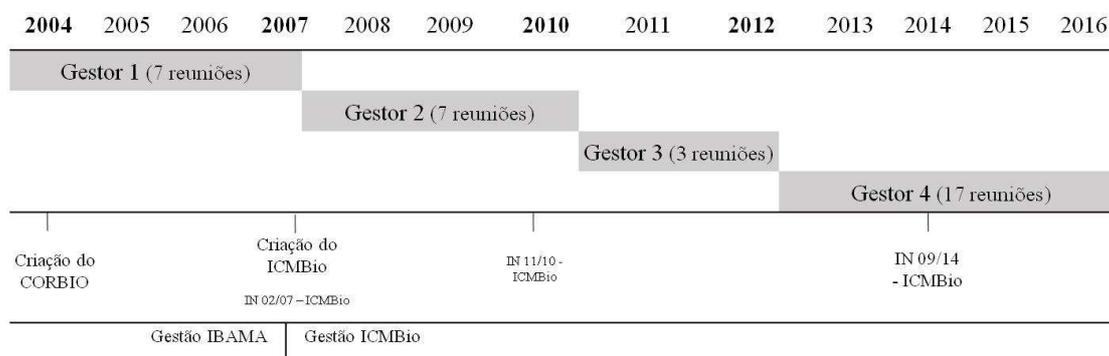
**Tabela 5.** Atribuições do conselho consultivo da REBIO Arvoredo (constantes no Regimento Interno), competências dos conselhos de unidades de conservação (constantes no Decreto Federal nº 4340/2002), respectivos atributos de governança das atribuições e competências, média e desvio padrão (DP) das notas aplicadas pelos entrevistados para cada atributo de governança.

<b>Atribuições (Regimento Interno)</b>	<b>Respectivo atributo de governança</b>	<b>Média</b>	<b>DP</b>
Elaborar o Plano de Ação do Conselho, com cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada.	14	4	1,04
Revisar periodicamente o seu regimento interno.	13	4,15	1,34
Acompanhar as revisões e a implementação das ações previstas no Plano de Manejo da REBIO Arvoredo, garantindo o seu caráter participativo.	18	3,92	1,26
Assessorar a gestão da Unidade de Conservação.	31	4,33	0,65
Opinar sobre a aplicação de recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo.	34	3,5	1,24
Manifestar-se acerca de processos complexos relacionados à REBIO Arvoredo e sua área de influência.	41	3,73	1,27
<b>Competências (Decreto nº 4340/2002)</b>	<b>Respectivo atributo de governança</b>	<b>Média</b>	<b>DP</b>
Elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação.	12	4,83	0,39
Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo.	18	3,92	1,26
Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade.	48	3,08	1,12
	49	4,42	0,90
	42	4,67	0,65
	43	3,54	0,78
Avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação.	32	3,92	1,12
	34	3,5	1,24
Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos.	41	3,73	1,27

### 3.2.3 Gestores da REBIO Arvoredo (2004 a 2016)

De acordo com a legislação vigente (Lei nº 9985/2000 e Decreto Federal nº 4340/2002), os conselhos de unidades de conservação são presididos pelo chefe da respectiva UC. Desde a criação do CORBIO, em 2004, a REBIO Arvoredo teve quatro

chefes (gestores), os quais foram entrevistados para este trabalho. A figura 22 apresenta o período de gestão de cada um desses chefes da REBIO Arvoredo.



**Figura 22.** Período de gestão dos quatro chefes da REBIO Arvoredo desde a criação do CORBIO, em 2004. Entre parênteses consta o número de reuniões presididas pelo gestor correspondente. Abaixo desta linha consta o ano de criação do CORBIO, do ICMBio e os principais instrumentos normativos da gestão participativa no âmbito dessas autarquias. A última linha faz referência ao período de gestão do CORBIO no âmbito do IBAMA e do ICMBio.

Observa-se que o primeiro presidente do CORBIO exerceu sua função ainda na época em que o IBAMA era o órgão gestor das unidades de conservação federais. A partir de 2007 essa atribuição passou ao ICMBio. As primeiras diretrizes institucionais acerca dos conselhos gestores de UCs foram regulamentadas somente na gestão do ICMBio, com a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 02/2007 (disciplinava os conselhos deliberativos) e da IN nº 11/2010 (disciplinava os conselhos consultivos). Estas INs foram revogadas com a publicação da IN nº 09/2014, a qual instituiu normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição dos conselhos gestores<sup>30</sup> de UCs federais (contemplando aspectos normativos tanto para os conselhos deliberativos quanto aos consultivos). Entre os gestores entrevistados, o atual chefe da REBIO (Gestor 4) foi aquele que presidiu o maior número de reuniões do CORBIO, totalizando 17 reuniões ordinárias, de outubro de 2012 a dezembro de 2016 (lembrando que, conforme mostrado na Figura 5 – item 3.1.4, somente a partir de 2013 é que se atinge a regularidade de quatro reuniões anuais, previstas no regimento interno).

<sup>30</sup> A nova instrução normativa (IN nº 09/2014) unifica as orientações institucionais e faz referência aos conselhos de unidades de conservação na concepção de *conselhos gestores*, entendendo que todos possuem as mesmas diretrizes e princípios, sendo eles consultivos ou deliberativos. Todavia, as duas denominações continuam a existir (por força de lei, nº 9985/2000 – SNUC), por possuírem algumas competências específicas.

Em relação à caracterização dos entrevistados, podemos destacar alguns pontos comuns entre os quatro gestores: todos são servidores concursados, possuem formação acadêmica em áreas afins (geografia, engenharia agrônoma, oceanografia e biologia) e tinham pelo menos uma experiência prévia de outros fóruns participativos antes de assumir a presidência do CORBIO. Além disso, é importante destacar que nenhum gestor recebeu qualquer tipo de capacitação específica do IBAMA ou ICMBio sobre gestão participativa (papel do gestor, papel do conselheiro, objetivos do conselho, etc.) para assumir a atribuição de presidente do conselho. Conforme relatado por alguns entrevistados, até recentemente não existia orientação institucional para a condução do processo, a aprendizagem ocorria na prática e sempre que possível, contavam com o apoio de outros colegas mais experientes e envolvidos com o tema para auxiliar no trabalho.

Quando questionados sobre os principais setores afetados negativamente pela criação da REBIO, as respostas foram ao encontro da visão geral dos conselheiros (item 3.2.2), ou seja, os atores mencionados foram: os pescadores e as operadoras de mergulho. Observa-se, portanto, que os conflitos gerados pelo processo de criação da REBIO são reconhecidos por seus gestores, razão pela qual o conselho é citado como um importante espaço de diálogo. Por outro lado, a criação da UC é vista também como um ato necessário para minimizar os efeitos negativos aos atributos ambientais da região, conforme depoimento de um dos gestores:

“Apesar da criação da unidade haver suscitado diversos conflitos, principalmente em relação ao setor pesqueiro, mais especificamente em relação ao artigo 4º do Decreto de criação da UC, que proíbe a pesca de juvenis de quaisquer espécies aquáticas na Zona de Amortecimento desta UC, que trouxe insegurança jurídica a diversos tipos de pescarias, a definição desta área foi de extrema importância como mecanismo necessário a minimizar impactos negativos sobre a UC e a toda uma região que vai desde Balneário Camboriú até o norte da Ilha de Florianópolis. O setor turístico, principalmente o de mergulho e náutico, sofreu restrições com a criação da UC, porém a forma como vinham sendo realizadas as atividades turísticas, sem nenhum controle e extremamente predatório, foi uma das razões que motivaram a demanda social pela criação desta importante Unidade de Conservação.”

Na opinião dos gestores, os efeitos positivos gerados pela criação da REBIO Arvoredo são atribuídos tanto a um ganho coletivo (minimização dos efeitos predatórios ao meio ambiente, recuperação de espécies marinhas e ambientes costeiros, etc.) como também a alguns setores específicos, incluindo aqueles afetados negativamente, como a

pesca e o mergulho, citados acima. Em relação aos benefícios à pesca artesanal especificamente, foi citado que no interior da Zona de Amortecimento (ZA) proposta para a REBIO Arvoredo, existe uma área de normatização de pesca e turismo (ANPT), onde a pesca com embarcações de grande porte (acima de 10 AB<sup>31</sup>) não é permitida (ANEXO V). A aplicação deste zoneamento tende a beneficiar os pescadores que utilizam embarcações de menor porte e com menor poder de pesca (ou seja, sobretudo os pescadores artesanais). Já no caso das operadoras de mergulho, o fato de existirem apenas duas reservas biológicas marinhas no Brasil<sup>32</sup> e de ser possível operar em área adjacente à UC (nas faces sul e sudoeste da ilha do Arvoredo), é visto como um importante fator de valoração para o mergulho no local e que atrai o interesse dos praticantes desta atividade. Outro setor comumente citado que teve importante benefício com a existência da UC foi a academia (instituições de pesquisa), que passa a ter a sua disposição uma área protegida para a realização de pesquisas (incluindo na valoração dos resultados e na captação de recursos para projetos de pesquisas). Além destes, foi citado o setor de “consultoria” (ambiental, técnica), incluindo as ONGs e OSCIPS, tendo em vista a ampliação de oportunidades no mercado de trabalho para estas instituições e para os seus técnicos com a existência da UC (contratação em projetos, editais para contratação de serviços, educação ambiental, financiamentos diversos, etc.).

Em relação aos objetivos do conselho, os gestores deram destaque ao espaço de diálogo que foi aberto com a sociedade, a constituição de um fórum político e a contribuição para a gestão da UC. Destes, o espaço de diálogo tem sido o mais eficiente na opinião dos entrevistados, pois tem possibilitado o compartilhamento das diferentes visões existentes sobre a UC, a criação de oportunidades para formar parcerias e na promoção de uma maior integração com os demais atores do território. A contribuição do conselho para a gestão da UC, na opinião de alguns gestores, ainda é incipiente, pois ela tem mais potencial do que efeito prático. Para outro gestor, a contribuição já existe, mas reconhece que há épocas de maior participação e resultados e outras de estagnação. Similarmente, para os gestores, a constituição do conselho em um fórum político está aquém do seu potencial, necessitando para tanto um maior

---

<sup>31</sup> AB – Arqueação Bruta: medida do volume interno de uma embarcação que vem descrita no documento expedido pela Marinha do Brasil, instituição responsável pela inspeção naval.

<sup>32</sup> Além da REBIO Arvoredo/SC, existe a REBIO do Atol das Rocas, localizada a 260 km a leste do litoral do Rio Grande do Norte.

amadurecimento do processo participativo. Na visão dos gestores, estes dois pontos (contribuição para a gestão e espaço político) são vistos como objetivos de longo prazo ao conselho, pois os avanços têm sido muito pontuais ainda. Embora estes objetivos não estejam sendo contemplados plenamente na atualidade, a contribuição das instituições no conselho e na implementação da UC foi constantemente enaltecida:

“As instituições que fizeram e que fazem parte do Conselho da REBIO são extremamente qualificadas e essenciais para garantir a participação da sociedade e o acompanhamento da gestão da UC nas ações do dia a dia da unidade, seja na fiscalização, no monitoramento, na pesquisa, educação, entre outros.”

Foi mencionado também o histórico de envolvimento das instituições com a gestão da UC, desde o início da década de 1990, quando o IBAMA não dispunha de estrutura para atender as demandas da REBIO e tinha que contar com o apoio de parcerias (como por exemplo, as operadoras de mergulho que davam suporte logístico aos técnicos e gestores da UC), assim como, a contribuição das instituições na elaboração do plano de manejo da UC.

Segundo os gestores, o ICMBio se beneficia da existência do conselho ao promover a legitimidade das representações, a transparência e a credibilidade da administração pública, pois essas características auxiliam na valorização da missão do instituto junto à sociedade. O espaço participativo amplia o debate sobre o bem público e busca maneiras de compartilhar a guarda desse bem com outros atores sociais. Já a sociedade tende a se beneficiar através da prestação de contas, pela possibilidade de interagir com outras políticas públicas e de poder influenciar em assuntos relacionados à gestão do território. Na opinião dos gestores, um conselho forte e articulado tem o poder de influenciar decisões e de ser o núcleo de discussão de processos importantes para a região que envolve uma UC, portanto, é uma via de mão dupla.

Os gestores também entendem que algumas atribuições relacionadas à gestão da UC poderiam ser compartilhadas com as instituições que integram o conselho, uma vez que existe o potencial para isso (*i.e.* interesse e qualificação de algumas instituições). Alguns assuntos como a educação ambiental, pesquisa e o monitoramento poderiam ser trabalhados pelo conselho, entretanto, a forma de operacionalizar isso teria que ser construída coletivamente. Foi mencionada a possibilidade de trabalhar algumas questões inicialmente em grupos de trabalho, para consolidar uma proposta, e depois debater em plenária.

Os problemas institucionais enfrentados pelo órgão gestor são visto pelos entrevistados como agravantes ao bom funcionamento do conselho. Restrições orçamentárias e alterações organizacionais internas (político-administrativas) constantes evidenciam uma forte desarticulação e a falta de comprometimento governamental com o setor ambiental em geral e isso afeta o funcionamento e a capacidade do conselho de atuar de forma adequada, levando a uma perda de credibilidade junto à sociedade e gerando desestímulo aos gestores. Na visão dos gestores, a credibilidade junto à sociedade tem base não só no funcionamento do espaço participativo, mas, sobretudo na capacidade de atuação do órgão gestor em cumprir o seu objetivo institucional. Ou seja, a unidade de conservação deve ter uma estrutura administrativa adequada para poder executar as ações necessárias para atender as suas demandas e as expectativas dos atores sociais quanto à efetividade da área protegida.

Na opinião de um entrevistado, para o conselho funcionar adequadamente, o órgão gestor precisa investir fundamentalmente na estrutura da unidade de conservação, dando condições para que as ações planejadas sejam executadas. Se as ações planejadas não saem do papel, elas também não saem da pauta do conselho, o que dificulta a renovação e a proposição de novas ações, gerando desestímulo ao gestor e uma cobrança contínua dos mesmos assuntos por parte dos conselheiros. Segundo este gestor, o maior envolvimento e os melhores resultados do conselho surgiram quando a unidade começou a se estruturar (melhoria na logística, aquisição de embarcações e equipamentos, ampliação do corpo técnico) e executar as ações planejadas. Outro obstáculo ao funcionamento do conselho, amplamente citado pelos gestores, foi em relação à representatividade e às representações institucionais. Quanto à representatividade, foi citada a ausência de alguns setores nas reuniões do conselho, sobretudo daqueles atores sociais que possuem uma visão conflituosa com a UC, como a pesca artesanal e as operadoras de mergulho. Este fato tende a gerar um ambiente de maior convergência de opiniões e menores contradições, o que não condiz com o contexto territorial ao qual a UC está inserida. Em relação à representação, para um gestor, a sociedade ainda precisa amadurecer neste aspecto, pois em muitos casos os debates no conselho giram unicamente em torno dos próprios interesses (setoriais), em detrimento ao debate sobre os problemas de gestão da UC. Ou seja, há entre alguns gestores, a noção de que o debate no conselho deve ser prioritário no apoio à gestão da UC e não nos interesses setoriais específicos. Assunto como a recategorização da

unidade, por exemplo, não deveria ser tratado no âmbito do conselho, e sim numa instância política específica, como num projeto de lei, já que o conselho não tem poder de decisão sobre o tema. Relacionado a este ponto (e transversal a todos os demais), foi comentado que um obstáculo ao pleno funcionamento do CORBIO é justamente a falta de entendimento da própria equipe gestora sobre qual é a capacidade de articulação deste fórum, o que gera uma incerteza sobre o próprio papel do conselho (incluindo aqui o papel de mediador de conflitos). Percebe-se, portanto, que há uma necessidade urgente de um debate e alinhamento sobre o papel deste processo participativo, pois as entrevistas mostraram que existe divergência entre alguns gestores e conselheiros quanto aos objetivos do fórum e seu poder de articulação e integração com o território. Aliado a isso, foi citado também a falta de respaldo institucional (por parte do órgão gestor) e de recursos necessários para implementar ações importantes conduzidas em âmbito do conselho.

Entre os resultados alcançados pelo conselho, foram apontadas algumas questões específicas, acerca de produtos gerados, como as moções elaboradas (acerca de licenciamento ambiental e da zona de amortecimento) e o programa de educação ambiental, assim como algumas questões mais amplas. Entre estas, foi citado que o próprio funcionamento do conselho por treze anos já é um bom resultado. Da mesma forma, apesar dos momentos de fragilidades, sempre surgiram iniciativas de rearticulação para manter o espaço participativo funcionando, tanto pelo lado dos gestores quanto dos conselheiros. Isso demonstra o reconhecimento da importância do conselho para os participantes. Além disso, todos os gestores mencionaram que sempre houve muita troca de conhecimento entre os participantes, característica marcante na maioria das reuniões, e que alguns conselheiros possuem informações sobre o território da REBIO que não estão escritas em nenhum documento, oportunizando neste espaço o registro destes relatos.

Por fim, foi sugerido que o esforço de articulação com os atores sociais relacionados com a UC não deve se restringir somente ao espaço do conselho. Seria importante criar outros mecanismos, paralelos às reuniões do CORBIO (reuniões setoriais, por exemplo), que pudessem abarcar assuntos e públicos específicos, sobretudo com aqueles atores que não estão sendo representados no conselho, como no caso da pesca artesanal. Além disso, devido à importância e distinção do tema, seria

necessário que houvesse na equipe gestora da UC uma pessoa qualificada e responsável exclusivamente para atender as demandas relacionadas ao processo participativo.

### **3.2.4 Informantes qualificados**

Além dos gestores da REBIO Arvoredo e dos atuais conselheiros do CORBIO, outras três pessoas foram entrevistadas para este trabalho: dois ex-integrantes do CORBIO (um representante da Associação de Escolas e Operadoras de Mergulho de Santa Catarina – AEOMESC e outro da Colônia de Pescadores Z-9/Governador Celso Ramos) e a idealizadora do extinto Comitê de Gestão da REBIO Arvoredo (que funcionou entre 1996-1998, ainda na gestão do IBAMA). Os depoimentos dos dois primeiros informantes serão tratados nesta parte, enquanto que o depoimento sobre o Comitê de Gestão já foi abordado no item 3.1.1 deste trabalho. Além de instruir esta dissertação com informações exclusivas sobre o processo de gestão participativa desenvolvido no âmbito da REBIO Arvoredo, o fato das operadoras de mergulho e do setor da pesca artesanal estarem ausentes das reuniões do CORBIO nos últimos anos instigou a oportunidade de se registrar a visão destes atores acerca do funcionamento do conselho. A escolha por estes informantes em particular recai tanto na sua representatividade, quanto no seu extenso envolvimento pessoal com o processo participativo (Comitê de Gestão, elaboração do Plano de Manejo, Conselho Consultivo), com a gestão da UC e uso do território. Para tanto, as entrevistas seguiram um caráter exploratório.

#### **3.2.4.1 Operadoras de mergulho**

Em 18/03/2014, durante a 18ª reunião ordinária do CORBIO, a AOMESC informou a sua saída do conselho, do qual participava desde a criação, em 2004. Os motivos do desligamento foram expostos numa carta, lida durante a plenária do conselho e entregue ao seu presidente. Historicamente, as operadoras de mergulho apoiaram a proposta original de criação de uma unidade de conservação federal no local onde hoje é a REBIO Arvoredo. Entretanto, na proposta original, de iniciativa local<sup>33</sup>, a intenção era de criar um Parque Nacional (PARNA) Marinho, categoria que permite a

---

<sup>33</sup> Carta assinada por André Freyesleben Ferreira, dirigida ao Superintendente do IBAMA em Santa Catarina, em 19 de dezembro de 1989, propondo a criação de um Parque Nacional Marinho no sul do Brasil, em nome de “*várias entidades de meio ambiente na Ilha e no Estado de Santa Catarina*”, onde é mencionado o apoio “*maciço da população, do empresariado, da UFSC, da Associação Comercial de Florianópolis e muitos outros órgãos e setores da sociedade civil organizada*”.

exploração comercial da UC, porém, por iniciativa do governo federal, foi criada uma Reserva Biológica (REBIO), o que provocou, de imediato, um conflito de interesses com alguns setores sociais que haviam se articulado para criar uma UC na região. No caso das operadoras de mergulho, a categoria REBIO foi rechaçada desde a sua criação. Nos primeiros anos de existência da UC, entretanto, as operadoras de mergulho viabilizaram o apoio operacional para os técnicos do IBAMA, visto que o órgão gestor não dispunha de estrutura logística na época para atender as demandas da UC (fiscalização, pesquisa, presença institucional, etc.). Além disso, de 1997 a 2002, amparados por um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), as operadoras foram autorizadas a atuarem comercialmente no interior da UC, tendo como prerrogativa o caráter educativo de suas operações, as quais deveriam estar vinculadas a um programa de educação ambiental, elaborado pela UNIVALI. Em 2003, com base em novo entendimento jurídico<sup>34</sup>, as atividades foram definitivamente proibidas pelo IBAMA. Portanto, ao longo da história da REBIO Arvoredo, a relação das operadoras de mergulho com o órgão gestor da UC oscilou entre o conflito e a cooperação.

Quando o CORBIO foi criado, em 2004, as operadoras de mergulho não podiam mais atuar comercialmente no interior da REBIO Arvoredo. Entretanto, ao participarem da elaboração do plano de manejo da UC, criou-se a expectativa de que as diretrizes e ações de educação ambiental inseridas no documento pudessem viabilizar novamente as atividades de mergulho no interior da UC, porém, isso nunca ocorreu e o mergulho continuou proibido. De acordo com o depoimento do representante da AEOMESC, a proposta da instituição sempre foi de trabalhar para a existência de um Parque Nacional Marinho ao invés de uma Reserva Biológica. Outras propostas de categoria de manejo também foram pensadas no decorrer dos anos, como uma Área de Proteção Ambiental (APA), por exemplo, mas o consenso era por um Parque. Entretanto, na existência de uma REBIO, além da expectativa depositada na implementação do plano de manejo, havia a expectativa de se discutir esse assunto da recategorização no âmbito do CORBIO, entretanto, em sua opinião, o assunto do mergulho sempre foi “demonizado”

---

<sup>34</sup> Até a publicação do SNUC (lei federal nº 9.985), em 2000, as Reservas Biológicas eram definidas e reguladas pelas leis federais nº 4.771/1965 (antigo Código Florestal, atualmente revogado) e nº 5.197/1967 (proteção à fauna). Tais dispositivos legais, em nenhum momento, estabeleciam que as reservas biológicas deveriam ser privadas de visitação pública. A decisão do IBAMA de proibir a prática de mergulho na REBIO Arvoredo ainda na década de 1990 foi fundamentada no anteprojeto de lei do SNUC, que na época tramitava no Congresso Nacional. Com a publicação do SNUC, a visitação pública de cunho comercial foi expressamente proibida no interior de reservas biológicas (Costa, 2003).

no conselho. Ele afirma também que para alguns chefes que passaram pela gestão da REBIO o assunto nem poderia ser tratado nas reuniões do conselho, mas, sim em outra instância, politicamente, como um projeto de lei, o que fugiria das competências e da atuação do conselho. De acordo com o entrevistado, a expectativa da AEOMESC quanto à participação no CORBIO era de contribuir com a gestão da UC, sobretudo com assuntos ligados à educação ambiental, porém, os representantes da instituição sempre deixaram claro que existia também a expectativa pela mudança de categoria da UC.

Na opinião do entrevistado, o CORBIO é um espaço legítimo quanto à participação social e suas representações. Para ele, ao longo dos anos que participou das reuniões, foram geradas muitas ideias para a gestão da UC, entretanto, nada funcionava na prática. Foi citado também que houve uma sucessão de chefes na UC, alguns bons e outros não tanto, em sua opinião, mas no geral, o problema mais grave do conselho sempre foi a descontinuidade das ações e das diretrizes estabelecidas. Para ele, a sucessão de representações ao longo do tempo também prejudicou o andamento do conselho, pois em muitos momentos se perdia a continuidade e os encaminhamentos não eram cumpridos. No mesmo sentido, não havia comprometimento adequado por parte do órgão gestor e dos conselheiros, ou seja, em sua opinião, nunca houve o adequado monitoramento das propostas e esse descumprimento do planejamento não gerava nenhum efeito de mobilização do órgão gestor ou dos demais conselheiros. Por outro lado, o ponto positivo do conselho, em sua opinião, foi a expectativa gerada entre os participantes. O espaço participativo criado após os trabalhos de elaboração do plano de manejo era visto como uma oportunidade de fazer uma gestão participativa e ao longo dos anos tiveram boas reuniões que geraram encaminhamentos relevantes. Todavia, em sua opinião, falta mais empenho para colocar em prática tudo que é debatido e decidido pelo conselho.

O entrevistado conclui que a saída da AEOMESC<sup>35</sup> do CORBIO não foi baseada no fato deles não terem conseguido mudar a categoria da UC, mas pelo fato de que nada funcionava no conselho, no que diz respeito às ações práticas.

---

<sup>35</sup> Durante o depoimento, o entrevistado informou que atualmente não exerce mais a presidência da AEOMESC e que a associação não existe mais na prática, pois houve uma desarticulação dos integrantes e que estes não têm se reunido.

### 3.2.4.2 Pesca artesanal (Colônia Z-9)

O ex-representante da Colônia de Pescadores Z-9/Governador Celso Ramos (GCR) esteve envolvido com o processo participativo na REBIO Arvoredo desde o Comitê de Gestão (1996-1998), participando posteriormente do CORBIO também. Deixou de ser representante no conselho em 2013, por problemas de saúde. De acordo com entrevistado, na época em que o IBAMA fazia a gestão da REBIO (órgão gestor da UC de 1990 a 2007), a pesca era um dos setores mais ativos no processo participativo e havia um contato permanente do setor pesqueiro com o órgão gestor, pois o IBAMA regulava a pesca e o setor não queria ficar de fora das discussões, portanto, era importante para eles estarem atuando nestes fóruns participativos.

De acordo com o entrevistado, a criação da REBIO Arvoredo gerou um problema social enorme para o setor da pesca artesanal, principalmente pela inclusão do artigo quatro<sup>36</sup> no decreto de criação. Conta, inclusive, que chegou a morar na ilha do Arvoredo quando era jovem, assim como muitas famílias de Ganchos/GCR, pois a área envolta à ilha era um local de pesca importante para eles. Conforme seu relato, no período anterior à criação da reserva, os pescadores passavam a semana pescando nos arredores das ilhas do Arvoredo e Deserta e só retornavam para GCR nos finais de semana. No entanto, a criação da reserva pegou todos os pescadores de surpresa, pois não houve consulta ao setor ou qualquer comunicação do IBAMA após a criação. Aliás, ele informa que os pescadores só entenderam que era proibido pescar no local quando foram aplicadas as primeiras multas pelos órgãos fiscalizadores, pois até então ninguém havia esclarecido o que era proibido e os limites exatos da reserva. Esta percepção dos pescadores foi registrada durante a elaboração do plano de manejo da REBIO Arvoredo:

“A criação da Reserva foi realizada sem o conhecimento do setor artesanal e desconsiderou as características da atividade pesqueira regional. As representações do setor artesanal não foram comunicadas oficialmente sobre a criação da Reserva. O setor artesanal ficou ciente da criação da Reserva mediante declaração pela imprensa. Até 1995, houve continuidade da pesca na área da Reserva uma vez que, entre os pescadores, não se acreditava no fechamento da área para a atividade. A partir das ações fiscalizatórias, advertências, multas e apreensão de

---

<sup>36</sup> Decreto nº 99.142/1990, artigo 4º: *Fica proibida a pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie na região limitada ao norte, pelo paralelo 27°00' lat. sul, ao sul pelo paralelo 27°30' lat. sul, a leste pela linha costeira do continente e a oeste pelo meridiano 48°18' long. WGr.* Via de regra, a proibição da pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie na região entre Balneário Camboriú e Florianópolis, aproximadamente, inviabiliza todas as pescarias na região, visto que em toda arte de pesca há a captura de espécimes juvenis.

equipamentos de pesca e embarcações, os pescadores compreenderam a restrição de uso da área. As ações repressoras aliadas ao processo de criação alheio à comunidade geraram indignação e revolta nos pescadores” (Plano de Manejo da REBIO Arvoredo, 2004, Encarte 2, página 48).”

A partir de 1995 o entrevistado assumiu a presidência da Colônia Z-9 e em seguida começou a participar das discussões sobre a REBIO no IBAMA (elaboração do Plano de Ação Emergencial – PAE e formação do Comitê de Gestão). Em sua opinião, a oportunidade de participar destes espaços foi muito importante, pois a partir de então as informações discutidas eram repassadas para o setor e os pescadores começaram a se mobilizar e a entender melhor o novo contexto territorial.

Para o entrevistado, a expectativa em relação a estes fóruns participativos sempre foi a de poder participar das discussões e da tomada de decisão em relação aos assuntos relacionados à pesca na região. Estas decisões, segundo ele, têm grande influência social e econômica para as famílias que vivem da pesca, portanto, é essencial que o setor tenha voz no processo de tomada de decisão. O seu objetivo também era o de defender os interesses da pesca artesanal, como a exclusão do artigo quarto do decreto (ou obter alguma autorização específica para a pesca artesanal<sup>37</sup>) e resguardar algumas áreas para a pesca artesanal, em detrimento da pesca industrial. Em sua opinião, durante o processo de elaboração do plano de manejo da REBIO Arvoredo, todas essas questões foram abordadas e foi possível incluir demandas importantes para o setor neste documento, como por exemplo, o estabelecimento das áreas de exclusão de pesca de arrasto nas baías do entorno da REBIO e a delimitação da área de normatização da pesca industrial (áreas estratégicas incluídas na Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo, mas que atualmente não estão válidas, conforme discutido anteriormente).

Durante o período em que participou das reuniões do CORBIO, o entrevistado revelou que, apesar da relação entre os integrantes geralmente ser harmoniosa, sempre existiu um conflito entre o conhecimento tradicional e o científico. Em sua opinião, a comunidade científica nunca explicou adequadamente aos pescadores os motivos pelos quais a área da reserva tinha que ser preservada e quais eram os benefícios dessa

---

<sup>37</sup> Além da exclusão do artigo 4º do decreto de criação da REBIO Arvoredo, uma das reivindicações dos pescadores artesanais sempre foi a de poder pescar espécies migratórias (tainha e anchova, por exemplo) no interior da unidade de conservação, durante a respectiva safra, pois em sua opinião isso não afetaria as espécies residentes da unidade de conservação.

conservação para a população do entorno. Em sua visão, o conhecimento científico é elitizado e precisa ser socializado, pois essas questões não devem ficar restritas somente a publicações científicas e entre especialistas, precisam ser explicadas para os leigos, pois estes também querem entender. Relatou ainda que os pescadores não são contra a conservação da área da reserva, mas eles precisam estar bem informados para entender os motivos da proposta, portanto: “*Para conservar não é necessário matar a pesca* (Entrevistado – comunicação pessoal)”.

Neste sentido, o motivo principal de conflito da reserva com a pesca artesanal, segundo o entrevistado, foi a forma como a reserva foi criada e administrada, principalmente nos primeiros anos de existência. No início do processo, os pescadores foram multados e retirados do local, entretanto, o turismo permaneceu<sup>38</sup>. Na sua visão, houve uma grande injustiça, pois a reserva permitiu o acesso de um determinado grupo de pessoas (“*daquelas com mais dinheiro*”, entrevistado – comunicação pessoal) e excluiu os pescadores, que utilizavam o local antes mesmo do turismo. Somente com a proibição geral de todas as atividades comerciais é que as regras começaram a valer para todos, em sua opinião (a proibição definitiva do mergulho comercial na REBIO foi aplicada a partir de 2003). Posteriormente, com a participação de representantes da pesca nos fóruns de gestão, principalmente na elaboração do plano de manejo, o setor da pesca artesanal teve a oportunidade de fazer valer a sua vontade, menciona o entrevistado.

O principal obstáculo para o bom funcionamento do conselho, em sua opinião, é o próprio ICMBio, em função da burocracia institucional que existe no órgão. De acordo com o entrevistado: “*...as coisas não andam dentro do ICMBio, por isso não tem resultado. As decisões não dão em nada* (entrevistado – comunicação pessoal)”. Mesmo assim, ele ressalta que isso nunca foi motivo para deixar de participar das reuniões, pois tinha consciência da importância de estar presente e de ser ouvido.

Quanto aos resultados positivos do processo participativo, o entrevistado citou que a existência do fórum e a participação por si só são fundamentais. Entre os

---

<sup>38</sup> *Enquanto a pesca artesanal sofreu com uma aplicação progressivamente mais rigorosa da lei, o que prejudicou a própria subsistência das populações tradicionais, principalmente devido às restrições impostas para a prática na área de entorno da Reserva, a atividade de turismo subaquático foi historicamente tolerada no interior da unidade* (Documento em que o IBAMA justifica o fechamento da REBIO Arvoredo para atividades turísticas, 18/03/2003).

resultados mais pontuais, foi citada a elaboração do plano de manejo, que permitiu a inclusão de ações em prol da pesca artesanal.

Por fim, o entrevistado comentou sobre a legitimidade das representações do setor de pesca artesanal, afirmando que existem diferentes tipos de pesca e, portanto, existem interesses distintos (por exemplo, tem município onde a modalidade de pesca mais praticada é a de arrasto e em outro é a de emalhe). Essa questão é importante de ser considerada nas discussões envolvendo as colônias, pois os pescadores terão opiniões divergentes sobre determinados assuntos (sobreposição de áreas de pesca, espécies pescadas, etc.). Outra questão, em sua opinião, é que infelizmente, são poucos os pescadores que têm condições (tempo para participar, deslocamento) e queiram participar desses fóruns. Essa é uma questão importante e que os gestores precisam resolver em conjunto com os presidentes das colônias e a FEPESC, para encontrar uma forma mais eficiente dos pescadores serem ouvidos. Em sua opinião, o melhor indicado para representar os pescadores é o presidente da colônia, porém, ele menciona que muitos não gostam de se envolver. No seu caso específico, ele avalia, apesar do pouco estudo escolar, foi um autodidata e sempre foi muito participativo, porém, a maioria dos pescadores não tem a mesma iniciativa. Em sua opinião, as colônias de pescadores precisam também de uma renovação, permitindo que pessoas com mais vontade e iniciativa sejam os representantes nestes fóruns. Finalizando, ele defende que é muito importante que o setor da pesca artesanal esteja ligado com a gestão da REBIO, porém, é preciso haver algum retorno dos gestores também. Sua opinião é que o órgão gestor precisa fazer mais esforços para que as decisões coletivas sejam cumpridas.

### **3.3. Apresentação dos resultados à plenária do CORBIO**

Os resultados do trabalho foram apresentados à plenária do CORBIO em sua 31ª reunião ordinária, ocorrida no dia 08 de junho de 2017, em Florianópolis/SC. O objetivo dessa apresentação foi de levar ao conhecimento de todos os integrantes do conselho (titulares e suplentes) e demais interessados (equipe gestora da UC, gestores de outras unidades de conservação e convidados presentes na reunião) as informações obtidas até aqui, sobretudo com as entrevistas, visto que nem todos conselheiros participaram diretamente com o estudo (somente um representante de cada instituição foi entrevistado). Além disso, como as entrevistas foram aplicadas individualmente, esse foi o momento para a integração das informações e das opiniões no espaço coletivo.

Após a devolutiva dos resultados, abriu-se a oportunidade na reunião para um momento de debate coletivo. De forma geral, a discussão girou em torno de alguns problemas apontados nos resultados, como a falta de representatividade, os desafios de comunicação dos representantes com suas instituições e o foco que tem sido dado às discussões no conselho, tendo em vista que os assuntos comumente abordados giram em torno de questões gerenciais e periféricas ao contexto territorial no qual a unidade de conservação está inserida.

Dessa forma, essa devolutiva cumpriu o seu objetivo de provocar os conselheiros a refletirem, no espaço coletivo, sobre aspectos do processo participativo que se apresentam como desafios ao seu pleno funcionamento. São exercícios como esse que podem conduzir o conselho a momentos de inflexão nas práticas até então adotadas, gerando oportunidade para novas experiências. Questões até então ausentes das discussões começam a aparecer na agenda do conselho. Como resultado mais imediato dessa discussão, os conselheiros solicitaram que para a próxima reunião do CORBIO fosse inserido como ponto de pauta uma discussão sobre o problema da falta de comunicação existente entre os representantes e suas instituições. Considerando que esse foi o primeiro exercício desta natureza no âmbito do CORBIO, espera-se que outros momentos de reflexão sejam oportunizados.

## CAPÍTULO 4. DISCUSSÃO

Os resultados suscitados pela análise documental e pelas entrevistas apontaram as qualidades do conselho consultivo da REBIO Arvoredo. A discussão a seguir foi desenvolvida a partir dos principais desafios ao pleno funcionamento desse processo participativo, identificados e agrupados em três temas, que serão discutidos a seguir: a falta de representatividade, a baixa efetividade na implementação de ações e a falta de um entendimento claro sobre o papel do conselho. Na sequência, o desdobramento desses temas nos leva a incluir uma discussão acerca do papel do conselho na integração da unidade de conservação com o seu entorno.

### *Representatividade*

Dentre os problemas que se apresentam, a representatividade foi uma das questões priorizadas tanto pelos conselheiros quanto pelos gestores. De acordo com os entrevistados, o problema está relacionado, principalmente, ao desligamento do setor de mergulho do conselho e a ausência de representantes da pesca artesanal nas reuniões do conselho. Embora haja o reconhecimento (quase que unânime) de que estes dois setores (pesca artesanal e mergulho) foram os principais afetados diretamente pela criação da REBIO Arvoredo, Vivacqua (2005) destaca que a participação de ambos nos processos de criação e de gestão da UC nunca foi exercida no mesmo nível:

“[...] o setor de pesca (principalmente a pesca artesanal) se encontra excluído dos processos decisórios desde a fase anterior à criação da Reserva, quando as operadoras de mergulho juntamente com o Projeto Larus da UFSC e alguns ambientalistas, se mobilizaram em prol da criação de um Parque Nacional Marinho (Vivacqua, 2005, p.62)”.

“[...] diferentemente do grupo da pesca artesanal, totalmente ausente dos processos de negociação, o presidente e o consultor científico da AEOMESC sempre estiveram envolvidos com a gestão da REBIO, desde a sua criação. O setor pesqueiro, por sua vez, se mostra desinformado e alheio às negociações, ficando a sua representação restrita aos presidentes de colônia (Vivacqua, 2005, p.83)”.

Neste sentido, embora a pesca artesanal e o mergulho comercial estejam distantes do CORBIO, é importante destacar que a representação destes dois setores possui contextos absolutamente distintos. Enquanto que as operadoras de mergulho sempre estiveram na linha de frente dos debates sobre a unidade de conservação, com representações politicamente articuladas<sup>39</sup>, o setor da pesca artesanal constitui um grupo

---

<sup>39</sup> Além do setor de mergulho ter constituído a base de apoio a favor da proposta de criação do Parque Nacional Marinho do Arvoredo, em 1989, o setor conseguiu articular-se politicamente (fora do conselho)

social que nunca exerceu a mesma força política, sobretudo no âmbito desta UC. Além do mais, a saída das operadoras de mergulho do conselho foi uma decisão deliberada pelo próprio setor, enquanto que a ausência do setor da pesca artesanal dos processos participativos é consequência, sobretudo, de um processo histórico de marginalização social aliada às suas frágeis formas de estruturação organizacional, ainda baseada nas colônias<sup>40</sup> de pescadores (Vasconcellos *et al.*, 2007). De acordo com o relatório da *Oficina de Integração e Fortalecimento Institucional de Colônias de Pescadores*, elaborado pela UNIVALI (2008) no âmbito do *Projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas*, a comunicação das colônias com os seus associados é bastante frágil:

“Este fato foi registrado após a realização das oficinas de discussão do Plano de Manejo (da REBIO Arvoredo) com as comunidades pesqueiras, realizado como parte das ações do projeto, em parceria com o IBAMA e a ONG APRENDER. Na ocasião se verificou que apesar do setor pesqueiro artesanal ter sido representado em todas as etapas participativas de elaboração do plano de manejo da REBIO do Arvoredo por presidentes de colônias da região, indicados pela Federação dos Pescadores (FEPESC), os demais integrantes da comunidade pesqueira e associados das colônias sequer tinham conhecimento do processo e das propostas encaminhadas por seus representantes para minimizar conflitos históricos e melhorar a situação da pesca artesanal na região. (UNIVALI, 2008, p.3)”.

Medeiros (2009) informa que não mais do que 5% dos pescadores na baía de Tijucas entendem a colônia de pescadores como uma entidade representativa dos pescadores, tanto como órgão de classe, como integrante nos processos de tomada de decisão da gestão participativa da pesca. Assim, segundo o autor, a colônia funciona como mera prestadora de serviços e não um espaço de diálogo e construção de ações coletivas (Medeiros, 2009). Conforme manifestado pelo ex-representante da Colônia Z-9 (item 3.2.4.2, neste trabalho), as colônias de pescadores estão, de fato, precisando passar por um processo de renovação, no intuito de qualificar a sua representação junto ao setor.

---

para que dois projetos de lei fossem criados com o objetivo de recategorizar a Reserva Biológica. Um desses projetos continua tramitando, conforme detalhado na rota de rodapé nº 22, nesta dissertação.

<sup>40</sup> Ainda que, de acordo com a Constituição (1988), a colônia não seja a única representação dos pescadores, ela continua sendo a principal, tendo sido criada nas primeiras décadas do século XX, pela Marinha do Brasil. No entanto, são poucas as colônias dirigidas por pescadores, sendo muitos os presidentes provenientes de outras categorias como vereadores, atravessadores, profissionais liberais, entre outros, que atrelam interesses dos pescadores ao clientelismo local. Na maioria das vezes as colônias são entidades meramente assistencialistas (Vasconcellos *et al.*, 2007, p.23).

Soma-se a estes fatos representativos, o insucesso do próprio ICMBio em promover efetivamente a participação dos pescadores no conselho. As iniciativas neste sentido têm sido priorizadas no envio de ofícios, contatos telefônicos e, esporadicamente, através de reuniões presenciais com a FEPESC. Entretanto, o contexto mostrado até aqui evidencia que essa forma de agir não tem surtido o efeito desejado, sendo iminente a necessidade por novas iniciativas.

Embora nunca tenha sido colocado óbice à participação do setor nos processos participativos da UC<sup>41</sup>, na opinião de Vivacqua e Vieira (2005), os conflitos vivenciados pelos pescadores após a criação da REBIO Arvoredo traduziram-se em algumas ações individuais e fragmentadas no âmbito dos espaços participativos desta UC:

“Trata-se de uma experiência na qual as interações entre os atores são ainda relativamente superficiais. A ausência de uma ação organizada independente, ou seja, de um embate mais direto que possibilite o empoderamento dessas comunidades e a intensificação do seu poder de barganha política, tem limitado o potencial transformador contido nas situações de conflito socioambiental (Vivacqua e Vieira, 2005, p.155).”

Por outro lado, essas participações têm se mostrado importantes para promover oportunidades de colocar em cena atores sociais historicamente marginalizados dos processos decisórios, ainda que os ganhos sejam pontuais. Talvez o resultado mais concreto da participação de representantes dos pescadores nos processos participativos da REBIO Arvoredo tenha sido durante a elaboração do plano de manejo da UC, quando duas medidas reivindicadas pelo setor foram contempladas no documento: as Áreas de Restrição à Pesca de Arrasto (baías de Tijucas, Zimbros, Mariscal, Bombas e Bombinhas, Porto Belo e Itapema) e a Área de Normatização de Pesca e Turismo, ambas inseridas na Zona de Amortecimento (ZA) da REBIO Arvoredo (IBAMA, 2004). Tendo em vista os benefícios para o ordenamento pesqueiro na região, Martins e colaboradores (2014) registraram que essas medidas são reconhecidas e consideradas importantes pelos pescadores da baía de Tijucas entrevistados em seu trabalho. Entretanto, a falta de fiscalização efetiva por parte dos órgãos públicos sempre gerou desconfiança entre esses pescadores acerca da efetividade dessas medidas (Medeiros, 2009; Martins *et al.*, 2014). Para piorar, conforme já comentamos anteriormente (item

---

<sup>41</sup> Os processos participativos considerados aqui são: a constituição do Comitê de Gestão (1996-1998), a elaboração do Plano de Manejo, a criação e o funcionamento do Conselho Consultivo.

3.1.4, neste trabalho), a ZA não está em vigor desde 2014, o que certamente contribui ainda mais para o descrédito do órgão gestor frente a esses atores. Ou seja, como resultado do processo de negociação de um dos conflitos mais evidentes no contexto da REBIO Arvoredo, podemos presumir que, até o momento, “andamos um passo para frente e dois para trás”, pois apesar das medidas reivindicadas pelos pescadores terem sido incorporadas ao plano de manejo da UC, as mesmas não foram implementadas conforme deveriam e a perda de credibilidade do órgão gestor frente aos pescadores certamente desgastou ainda mais essa relação, tornando o processo de reconciliação cada vez mais desafiador.

Portanto, sendo a representatividade um fator central da legitimidade do espaço participativo (Gohn, 2007; Abers e Keck, 2008; Loureiro *et al.*, 2007), o CORBIO não tem tido sucesso em atender plenamente a esse pressuposto, baseado no fato de que justamente os atores mais afetados pelo processo de criação da UC estão ausentes do processo participativo. Segundo Loureiro e colaboradores (2007), os conselhos têm o potencial para estimular a ampliação dos processos democráticos, mas para tanto, devem ser instâncias legitimadas pelos diferentes atores sociais, envolvendo, efetivamente, grupos que sempre estiveram à margem das decisões relativas à gestão dessas áreas protegidas e que são, de maneira geral, os mais afetados pela existência da unidade de conservação.

Nesta perspectiva, é essencial que haja uma integração entre os atores do entorno e a gestão da UC para se estabelecer um debate legítimo sobre os conflitos ligados à pesca na área de influência da UC (Vivacqua, 2005; Medeiros, 2009; Martins, 2012; Alves, 2013; Alves e Hanazaki, 2015). De acordo com Abers e Keck (2008), é dever do Estado buscar o equilíbrio entre a diversidade e a igualdade das representações no conselho, garantindo que os interesses de todos possam ser representados, sobretudo daqueles grupos excluídos e menos organizados.

Sem desconsiderar a contribuição dos demais integrantes do conselho, cabe, entretanto, à gestão da REBIO Arvoredo o dever de buscar novas formas de promover a participação do setor da pesca no âmbito do CORBIO e, se necessário, lançar mão de novas estratégias que permitam o estabelecimento de um diálogo efetivo, em complementação ao espaço disponibilizado pelo conselho (Mendonça e Talbot, 2014), a

exemplo de reuniões setoriais, do desenvolvimento projetos de integração com o apoio de mediadores, entre outras ações.

Em relação à participação das operadoras de mergulho, apesar de atualmente não existir uma representação exclusiva do setor no CORBIO, existe na atual composição do conselho uma vaga ocupada por outro segmento do setor náutico, a ACATMAR. Esta instituição tem sido representada nas reuniões do conselho pelo seu consultor técnico, cargo atualmente ocupado por um empresário, dono de uma operadora de mergulho, o que demonstra que ambos os segmentos possuem, pelo menos em parte, interesses em comum na região. Cabe destacar que o principal motivo da saída das operadoras de mergulho do conselho, manifestado na carta de desligamento (item 3.1.3, neste trabalho), foi a falta de efetividade de gestão da unidade de conservação, notadamente na implementação das ações contidas no seu plano de manejo. Portanto, avanços na implementação deste instrumento e da própria UC podem convergir num cenário que favoreça uma nova articulação objetivando o retorno do setor ao CORBIO.

### ***Efetividade***

Outro problema destacado pelos entrevistados diz respeito à baixa efetividade do conselho, sobretudo em relação a não implementação daquilo que é tratado nas reuniões. Entretanto, de acordo com os depoimentos (item 3.2, neste trabalho), essa questão foi relacionada tanto à efetividade de *atuação do conselho* em si quanto à efetividade de *implementação da unidade de conservação*. Isso demonstra que existe uma influência da segunda questão (nível de implementação da UC) sobre a percepção (de fracasso ou sucesso) da primeira (efetividade do conselho). A confusão que se cria está relacionada justamente a um dos objetivos do conselho, que é o de apoiar a gestão da REBIO, de modo que muitos assuntos abordados nas reuniões dizem respeito às ações previstas para a implementação da UC. A partir do momento em que os assuntos tratados no conselho não se traduzem em ações concretas em prol da UC, cria-se um ambiente de frustração, inclusive, sobre a percepção da efetividade de atuação do próprio conselho. Segundo Botelho (2009):

“Outro ponto que pode influir na dinâmica do conselho refere-se à dificuldade de operacionalização das propostas levantadas pelos membros e acatadas pela gestão. Como consequência, os grupos sociais podem ter suas expectativas frustradas o que tende a gerar desânimo em relação às possibilidades de retorno do investimento político dedicado à gestão participativa (Botelho, 2009).”

Apesar de relacionados, o nível de implementação de uma UC não deve ser determinante na avaliação de efetividade de seu conselho, sobretudo como um espaço político (Dagnino, 2002; Loureiro *et al.*, 2007). Pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estes espaços participativos (Avritzer, 2011). Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político. A participação pode ser considerada desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, a participação é valorizada pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a produção de efeitos. Se, de outro lado, a participação é desejável em si, é considerada valiosa à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências (Lavelle, 2011). Portanto, para qualquer avaliação que se faça neste sentido, é fundamental considerar tanto a atuação funcional (técnica) quanto a atuação (e formação) política do conselho (Araújo, 2007). Ou seja, a implementação da unidade de conservação é assunto pertinente ao conselho (sobretudo quando consideramos o seu papel na integração da UC com na dinâmica regional), entretanto, não deve servir de único indicativo de sucesso ou fracasso desta espaço participativo.

Dessa forma, apesar das questões de funcionamento dos conselhos serem relevantes na análise dessas instâncias como arenas de conflitos ambientais, o enfoque político não pode ser negligenciado (Mendonça e Talbot, 2014). Para a maioria dos entrevistados neste trabalho, o foco dado à efetividade da participação teve ênfase nas questões funcionais e técnicas do conselho, enquanto que poucos relacionaram esta questão ao seu papel político. Neste aspecto, há que se considerar inclusive a tendência de concentrar a atuação do conselho (pauta, debates, capacitação, etc.) em temas técnicos sobre a REBIO Arvoredo e seu entorno, em detrimento de assuntos envoltos à integração da unidade de conservação com o seu entorno. Segundo Acselrad (2004), ao concentrar o debate no aspecto técnico (e não político) da questão ambiental, o conselho reduz a própria expressão política dos atores sociais envolvidos no debate. Esse processo desqualifica a capacidade e competência de atores sociais, sobretudo daqueles em estado de vulnerabilidade, em discutir questões que os afetam. Para Acselrad (2004):

“Dependendo da forma como são concebidos e, também da sua dinâmica, os conselhos vinculados à temática ambiental correm o risco de serem instâncias funcionais para legitimar as práticas estatais,

ou de atores sociais com maior poder simbólico. Ao terem seu papel ligado a decisões e propostas técnicas, pontuais e limitadas, os conselhos convergem para a formação de burocracias que esvaziam o poder político dos atores sociais envolvidos com a questão ambiental e, conseqüentemente, destituem o potencial do conselho como espaço democrático de participação social na gestão ambiental pública e, também, de explicitação de conflitos. O processo político deve estar presente nos conselhos, para que tenham potencial para gerar resultados socialmente legitimados e pluralmente representados nos saberes, significações e interesses com relação ao território e à questão ambiental em debate (Acsehrad, 2004).”

Considerando o contexto temporal do CORBIO, as únicas manifestações políticas se resumiram até o momento sobre dois temas: recategorização da unidade de conservação e licenciamento ambiental. Nunca houve, portanto, manifestação do conselho no contexto do ordenamento da pesca no seu entorno, apesar da notória intervenção da REBIO na dinâmica pesqueira local<sup>42</sup> e na geração de conflitos com os atores deste setor (Vivacqua, 2005). Talvez pela existência até recentemente da zona de amortecimento, onde medidas de ordenamento estavam contempladas, este assunto tenha sido negligenciado dos debates no conselho, o que não justifica por outro lado, a ausência de diálogo sobre os impactos e a efetividade dessas medidas ao longo desses anos. Outro aspecto a considerar é o papel dos representantes da pesca no conselho, seja pela sua ausência sistemática nas reuniões ou pela falta de participação efetiva nas discussões, atenuando assim o debate em torno de assuntos mais controversos (cumprimento das normas, proposta de alterações, autuações, etc.). Independente do motivo, a “pacificação da pauta” impede que os assuntos mais polêmicos sejam abordados com a frequência e a profundidade necessárias, gerando a pacificação do próprio espaço político (Santos e Avritzer, 2005), a acomodação dos conflitos (Gohn, 2007) e a ilusão de tranquilidade e consensos nas reuniões, em oposição a uma realidade marcada por conflitos territoriais que se perpetuam no entorno (e no interior) desta unidade de conservação.

No que diz respeito às manifestações do conselho (*i.e.* moções), considerando estas como uma ação deliberativa do processo participativo, há que se registrar que sua efetividade também nunca foi ponderada nas reuniões do CORBIO. Ou seja, não há um acompanhamento dessas manifestações deliberativas e se elas refletiram alguma

---

<sup>42</sup> A criação da REBIO Arvoredo e a conseqüente proibição da pesca dentro dos seus limites alterou a dinâmica das pescarias no entorno da unidade de conservação ao deslocar o esforço de pesca para o interior da baía de Tijucas, intensificando a pesca sobre as áreas de criadouros de alguns recursos pesqueiros (IBAMA, 2004; Vivacqua, 2005; Martins, 2012).

mudança no contexto regional. Neste caso, os processos deliberativos do CORBIO sobre assuntos externos à UC são pontuais tanto na sua manifestação quanto no seu efeito. Por outro lado, não podemos reduzir o espaço político unicamente às suas manifestações “externas”, como as moções, por exemplo. Para Gohn (2011), os conselhos são instrumentos de expressão, representação e participação porque, em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Neste caso, a constituição do conselho tem potencial na formação política dos atores envolvidos (Loureiro *et al.*, 2007) e na instituição de um ideal participativo e inclusivo (Santos e Avritzer, 2005). Em uma sociedade carente de mecanismos democráticos, as organizações da sociedade civil precisam internalizar, aproveitar e aprimorar o direito de exercer a plena cidadania que este espaço oferece (Faria e Pires, 2013). Dessa forma, a percepção sobre a efetividade do conselho está diretamente relacionada aos resultados esperados por este espaço participativo, ou seja, ao seu papel.

### ***Papel do conselho***

A falta de clareza sobre o papel do conselho consultivo também foi citada como um problema ao pleno funcionamento do fórum. Trata-se, porém, de um tema transversal a todos os demais discutidos até aqui. A falta de um entendimento sobre esse papel, seja pelos gestores ou pelos conselheiros, restringe a sua atuação funcional e política ao atendimento de ações imediatistas e burocráticas (Lüchmann, 2002). Araújo (2007) argumenta que viabilizar e efetivar a participação popular no processo de gestão são tarefas distintas e exigem conhecimento e qualificação para o tratamento da relação entre aspectos técnicos e políticos da gestão participativa. Para Gohn (2007), o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular.

Dessa forma, a concepção de democracia subjacente aos processos de participação social implica alterações significativas de perspectivas teóricas e ideológicas da relação entre Estado e sociedade civil presentes no ideário político brasileiro (Silva, 2004):

“Em primeiro lugar, implica uma ruptura com a tradição “estatista” [...], que tende a sobrevalorizar o papel do Estado na condução dos processos políticos, desconsiderando a importância ou a capacidade de atuação dos atores sociais (tradicionalmente percebidos como frágeis, atrasados, desorganizados, etc.). [...] Em segundo lugar, implica uma ruptura com [...] a concepção dicotômica e maniqueísta da relação entre Estado e sociedade civil. Ao contrário de uma noção de “tomada

do poder”, no qual haveria uma apropriação do Estado pela sociedade [...], a democracia com participação social implicaria a incessante busca de “equilíbrios instáveis de poder” menos assimétricos [...]; ou seja, o que está em questão são as formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil, ambos entendidos como dimensões inerentes da própria democracia. (Silva, 2004).”

Nesta perspectiva, a participação ampliada de atores sociais em processos de tomada de decisão tende a ser objeto de intensa disputa política (Santos e Avritzer, 2005) e ideológica, o que não é diferente no âmbito das políticas ambientais praticadas no país. Distintas concepções quanto às relações entre sociedade e natureza e de conservação da biodiversidade disputam espaço na agenda ambiental. No âmbito do ICMBio, ainda que seja possível identificar um amadurecimento nas ações voltadas para a compreensão mútua das diversas correntes com relação à importância dos diferentes olhares sobre a conservação para uma gestão ambiental mais efetiva, os ganhos ainda são pontuais (Mendonça e Talbot, 2014). A almejada participação disposta no SNUC, permeando toda a gestão de uma unidade de conservação e não apenas confinada a uma instância ou sobre determinados assuntos, ainda está longe de ser a regra. O que se percebe em muitas das práticas participativas ligadas aos conselhos de unidades de conservação reitera a visão de Gohn (2011) sobre a participação da sociedade civil nas esferas públicas:

“Os representantes da sociedade civil demandam acesso às informações, poder deliberativo e formação para entender as linguagens da burocracia. No caminhar dos debates, estruturas vão sendo desenhadas, com poder de controle e vigilância e dois modelos se confrontam e se apresentam como resultado dos processos em curso; um controlado pelo estado, outro com estruturas fluidas, fincadas mais nas organizações sociais. Há participação dos cidadãos, mas não autonomia de suas organizações. Há eventos e manifestações, mas sempre ao redor de questões periféricas. As questões centrais, relativas à direção e sentido das políticas públicas no campo social e econômico, as verbas e orçamentos etc. não são debatidas nestes espaços [...] (Gohn, 2011).”

Segundo Tatagiba (2002), a dinâmica interna desses fóruns é marcada por relações verticalizadas, com forte viés autoritário, uma vez que há resistências das estruturas governamentais em aceitar o padrão partilhado de gestão, fazendo-o parecer como um mecanismo que dificulta o processo decisório. Como bem salienta a autora, os encontros entre Estado e sociedade civil nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido (de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político) às novas formas de fiscalização, controle e participação da

sociedade civil no processo de produção das políticas públicas (Tatagiba, 2002). Para Abers e Keck (2008), as razões pelas quais os conselhos não corresponderam às expectativas originalmente almejadas dos movimentos sociais que os apoiaram podem ser divididas em duas categorias: ou os representantes da sociedade civil deixaram de refletir as aspirações e de representar efetivamente setores tradicionalmente excluídos da população, ou o Estado resistiu a compartilhar o poder de tomada de decisão com eles. Santos e Avritzer (2005) também nos alertam sobre a descaracterização da participação, quer pela cooptação por grupos sociais incluídos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder. Para os autores, a burocratização da participação é uma das formas de sua perversão.

Pelas entrevistas realizadas neste estudo, o excesso de burocracia do órgão gestor foi uma das características relacionadas ao funcionamento do CORBIO. De fato, um estudo recente analisou a efetividade do plano de manejo da REBIO Arvoredo (CAIPORA, 2017 – *Relatório do Projeto Análise Integrada e Participativa da Efetividade do Plano de Manejo da REBIO Arvoredo*) e concluiu que, dentro do balanço geral de efetividade, as atividades de manejo e ações gerenciais alcançaram, comparativamente, os piores resultados na análise participativa. Na opinião dos autores do estudo, tais resultados, obviamente, apresentam grande dependência da disponibilidade histórica de recursos financeiros, materiais e humanos e da burocracia estatal:

“Conforme destacado pelos gestores, além da disponibilidade de recursos financeiros e materiais, sua execução também é vista como um obstáculo à efetividade, tendo em vista os aspectos legais vigentes e os procedimentos burocráticos institucionais cabíveis, que não dão plena autonomia para a gestão financeira da UC (CAIPORA, 2017).”

Dessa forma, Mendonça e Talbot (2014) afirmam que a conjugação da frágil participação social na criação e implementação das unidades de conservação com a baixa capacidade<sup>43</sup> do Estado brasileiro em administrar estes territórios protegidos, é hoje uma das principais raízes dos conflitos enfrentados na gestão.

---

<sup>43</sup> No que diz respeito à “capacidade” do Estado em implementar as políticas públicas ambientais, é importante considerar a argumentação de Silva (2004, p.198-199): “No entanto, cabe destacar que não se pode deixar de apreender as determinações (aparentemente crescentes) que a configuração do sistema capitalista contemporâneo impõe à ação estatal. A desconsideração por este aspecto parece se expressar, por exemplo, no relativo afastamento entre as análises que discutem, de um lado, o aprofundamento da democracia e a expansão da cidadania através dos processos de participação e, de outro, aquelas que

Todavia, algumas experiências participativas no âmbito das unidades de conservação têm demonstrado que outras formas de gestão são possíveis. Essas iniciativas se apoiam na importância do reconhecimento dos contextos ambiental e sociopolítico do território de influência da unidade de conservação e na participação social com foco na integração da unidade com a dinâmica regional, utilizando-se de instrumentos de gestão apropriados. A seguir abordaremos alguns aspectos desta concepção.

### ***Integração com o entorno (e mediação de conflitos)***

Historicamente, as unidades de conservação foram criadas e geridas como “ilhas” isoladas do contexto regional na qual estão inseridas, desconexas de outros interesses e políticas territoriais. A partir da previsão de uma gestão participativa para esses espaços protegidos, a leitura que se fazia sobre a integração da unidade de conservação com o seu entorno foi atribuída também aos conselhos, conforme previsto na legislação pertinente (*i.e.* Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno – Decreto Federal nº4340/2002, art. 20, incisos IV e IX). No entanto, para que essa interação ocorra de fato e extrapole a discussão envolta somente dos problemas “internos” da UC, há que se iniciar um debate fora da atual “zona de conforto”, considerando o papel do conselho na integração e articulação das políticas públicas no território, compostas por programas governamentais de distintas procedências (federal, estadual, municipal), além de programas não-governamentais ou da cooperação técnica e/ou financeira internacional (Delgado *et al.*, 2007):

“[...] deveríamos considerar as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representação e participação dos atores no processo da política, mas também de possível articulação dos programas existentes. Em ambos os casos, estamos tratando de questões políticas, que dizem respeito a relações de poder, e não de questões meramente técnico-administrativas, o que significa que a consideração do empoderamento dos diferentes atores e instituições é crucial para avançar nessa problemática e as questões técnico-administrativas têm de ser contempladas também dessa perspectiva (Delgado *et al.*, 2007, p.4).”

---

abordam a crise de financiamento do Estado e as suas limitações em termos de implantação das políticas públicas. Como uma forma de recusa às perspectivas deterministas, tende-se, muitas vezes, a desconsiderar limitações estruturais impostas à ação estatal e reduzir tudo ao aspecto da “vontade política”.

A partir dessa perspectiva, os conselhos de unidades de conservação têm o potencial de ser um fórum público importante para a articulação das políticas públicas no território, colaborando com a inserção da unidade na dinâmica regional (Mendonça e Talbot, 2014). Para tanto, os diferentes interesses existentes no território devem fazer parte da agenda do conselho, sem que haja nenhuma forma de acomodação dos conflitos (Gohn, 2007). O conselho não é espaço para homogeneizar as diferentes matrizes de pensamento, mas sim um espaço de reconhecimento das contradições geradas pelo processo de conservação da natureza<sup>44</sup>. Apoiar a gestão da unidade de conservação faz sentido nesta perspectiva, explicitando as diferentes percepções do território na busca por mecanismos que possam regulamentar os conflitos ambientais (Zhourri e Laschefski, 2010) e conseqüentemente integrar a UC na dinâmica regional.

Neste sentido, em que pese o reconhecimento dos conflitos gerados pelo processo de criação da REBIO Arvoredo e o papel político do seu conselho consultivo, há um passivo quanto a sua atuação na mediação dos conflitos existentes no seu território de influência. O conflito com a pesca é aquele que certamente se destaca neste aspecto, considerando a carência de debates sobre o assunto no âmbito do CORBIO, a ausência de diálogo com a base do setor e o histórico de atuação da fiscalização sobre esta atividade. A experiência adquirida pelo envolvimento do setor pesqueiro nos processos participativos da REBIO Arvoredo (sobretudo no plano de manejo) tem indicado que o caminho por onde os conflitos podem ser negociados de fato precisa de instrumentos de gestão adequados e de uma abordagem focada na gestão territorial integrada e participativa, em oposição ao modelo tradicional de gestão tecnocrática, centralizada e isolada da dinâmica regional. Essa abordagem faz sentido não só na perspectiva do envolvimento e integração dos diversos interesses e atores em jogo, mas também no contexto dos objetivos de conservação da própria unidade de conservação, a qual depende que outros ecossistemas marinho-costeiros relacionados sejam igualmente protegidos e manejados de forma adequada (Martins *et al.*, 2014).

---

<sup>44</sup> Conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (SNUC, art. 2, inciso II).

Dessa forma, os instrumentos de gestão são essenciais para que o processo de negociação possa se concretizar institucionalmente, ultrapassando assim os limites do diálogo, conforme destacado por Silva (2004):

“Ou seja, tão importante quanto uma esfera pública autônoma e ativa, capaz de dar expressão e repercussão àquilo que emerge do “mundo da vida” através dos atores da sociedade civil, são as estruturas institucionais que devem “responder” a estas demandas, processando-as democraticamente através dos procedimentos e mecanismos existentes (Silva, 2004, p.195-196).”

A gestão territorial integrada e participativa é relevante tanto para a abordagem dos conflitos gerados pelo processo de criação da REBIO Arvoredo, ausente de qualquer consulta aos atores do entorno, assim como, para a abordagem da própria gestão pesqueira praticada historicamente no país, ausente de um ordenamento apropriado, participativo e inclusivo (Dias-Neto, 2010; Haimovici *et al.*, 2014), particularmente trágico ao setor da pesca artesanal e de pequena escala (Rebouças *et al.*, 2006; Vasconcellos *et al.*, 2007).

Neste sentido, para Medeiros (2009), torna-se importante criar, num primeiro momento, caminhos para que se abra mais facilmente o diálogo para uma reorganização do sistema de regras vinculado à pesca. Ao mesmo tempo, torna-se necessário imbuir no próprio conselho consultivo, a responsabilidade de reconhecer e assumir o passivo social deixado pela criação desta unidade de conservação. Assim, passa a ser um desafio a este espaço de diálogo, a construção de projetos de desenvolvimento (Medeiros, 2009). Neste caso, pelo menos três estratégias de ação podem ser ponderadas no contexto do conselho consultivo da REBIO Arvoredo:

1. Conduzir debates para a construção de uma gestão pesqueira compartilhada no território de influência da UC, nos limites de sua competência, utilizando-se dos próprios instrumentos disponíveis para a gestão da unidade de conservação (por exemplo: plano de manejo, zona de amortecimento, termo de cooperação) – prática já adotada anteriormente durante o processo de elaboração do plano de manejo da REBIO Arvoredo, com a inclusão de medidas de ordenamento pesqueiro no entorno da UC. Recentemente, o Parque Nacional Marinho das Ilhas dos Currais/PR adotou como medida transitória, a assinatura de Termo de Compromisso (TC) com colônias de pescadores da região permitindo a pesca de algumas espécies migratórias e não

residentes no território da UC (Processo Administrativo/ICMBio nº 02070.001393/2017-27);

2. Atuar politicamente junto às instâncias responsáveis legalmente pela gestão pesqueira e outros órgãos interessados, incluindo-os no debate, solicitando e cobrando que sejam criados os fóruns locais de gestão da pesca, alguns deles já previstos em legislações específicas, mas que nunca saíram do papel (*e.g.* Instrução Normativa nº 12/2012 – MPA/MMA). Outras formas de negociação entre os diversos atores também são possíveis, a exemplo do que foi conduzido na definição dos limites para a pesca de arrasto na Baía Norte de Santa Catarina (Steenbock *et al.*, 2015), mas que exigem, como ponto de partida, a representatividade, o diálogo e o compromisso entre as partes.

3. Inserção efetiva nos espaços políticos já constituídos, como o GERCO/SC e o Comitê de Bacias do Rio Tijucas, por exemplo (Andrade e Scherer, 2014).

Abordagens dessa natureza são realidades no contexto de outras unidades de conservação marinhas, seja no âmbito dos seus respectivos conselhos ou não (Seixas e Kalikoski, 2009; Adriano, 2011; Joventino *et al.*, 2013). Entretanto, essa estratégia de integração não é novidade nas discussões sobre o papel das áreas marinhas protegidas, as quais devem buscar aliar a conservação da biodiversidade marinha com as demandas socioeconômicas (Prates e Blanc, 2007). Tendo em vista a sua função de conservação e mantenedora de produtividade dos estoques pesqueiros, até as unidades de conservação mais restritivas podem exercer influências positivas para as comunidades de pescadores do entorno, tendo vista que as espécies de peixes protegidas nos seus interiores podem repovoar regiões próximas às unidades de conservação (*spillover*), beneficiando a pesca nestes locais (Roberts *et al.* 2001; Halpern *et al.*, 2010; Mascia *et al.*, 2010).

Não se trata, contudo, de atribuir a gestão pesqueira e o seu passivo ao conselho consultivo da REBIO Arvoredo ou à gestão da UC, mas sim de se apropriar de instrumentos já existentes no intuito de fortalecer os objetivos do conselho consultivo e da própria unidade de conservação, engajando a sociedade num processo efetivo de gestão participativa. Além do mais, o fato de que gestão pesqueira e gestão de unidades de conservação (especificamente aquelas inseridas em ambientes aquáticos, obviamente), constituem políticas públicas distintas e são tratadas por estruturas político-administrativas separadas não reduz a perspectiva relacional (e não dicotômica) existente entre os dois temas. Conforme destacado por Dias-Neto (2010), as estruturas

político-administrativas não refletem necessariamente as condições ecológicas e a sua dinâmica.

Por fim, mesmo que essa discussão tenha se apoiado nos aspectos do conflito com a pesca, não há restrições para que posturas políticas específicas e instrumentos de gestão similares possam ser adotados para a mediação de outros conflitos, como por exemplo, com o setor do mergulho e turismo náutico, debatendo-se participativamente propostas de ação, algumas já sugeridas em outros momentos (Strenzel, 1997).

## CONCLUSÕES

O conselho da REBIO Arvoredo não constitui panaceia para os problemas enfrentados pela gestão da unidade de conservação, entretanto, é um espaço fundamental para o estabelecimento de uma nova relação entre o órgão gestor e os atores presentes no território de influência da UC, assim como, para a integração desta unidade na dinâmica regional na qual está inserida.

Apesar do conselho da REBIO Arvoredo ter sido instituído há treze anos, as características de seu funcionamento e, conseqüentemente, o foco dado à participação social neste espaço, nunca tinham sido tema de análise, procedimento que se revelou essencial para entender os desafios e as potencialidades deste fórum, no intuito de buscar o seu aperfeiçoamento. Este trabalho elencou as principais qualidades do conselho consultivo da REBIO Arvoredo e mostrou que ainda há muito que se considerar sobre alguns obstáculos ao seu pleno funcionamento, sobretudo quanto à sua representatividade, sua atuação política e o foco dado à participação social no cumprimento de seus objetivos. Obviamente, nenhum dos obstáculos identificados impede o seu funcionamento, entretanto, eles impõem limites à sua legitimidade, restringem o seu potencial de atuação e geram frustrações entre os integrantes (gestores e conselheiros). Se os espaços participativos não produzem mudanças significativas ou se eles não são percebidos como propiciadores de processos de mudança, então se torna menos provável que os participantes continuem a investir neles. Sugere-se, então, que as questões levantadas neste trabalho sejam apropriadas pelos integrantes do conselho e sirvam de base para um debate mais profundo e contínuo, tendo como referência a perspectiva do conselho como um processo democratizante e inclusivo.

Neste sentido, segue abaixo a descrição das conclusões deste trabalho em relação aos objetivos traçados:

- O processo de criação do conselho consultivo da REBIO Arvoredo (CORBIO) ocorreu envolto de um período de mobilização social dos atores presentes na área de influência desta UC, motivados pelo concomitante processo de elaboração do plano de manejo. Ainda que a referida mobilização social não tenha sido perfeita (o setor da pesca não foi amplamente representado, por exemplo), o CORBIO gerou uma enorme expectativa entre os envolvidos, pois pela primeira vez na

história de gestão desta UC, havia se constituído oficialmente um espaço para dar voz e vez aos representantes da sociedade. A experiência participativa anterior, o Comitê de Gestão, ocorrida entre os anos de 1996 e 1998, não foi instituída oficialmente pelo IBAMA, apesar dos esforços de seus idealizadores e da expectativa dos atores sociais. Aliás, este processo, resultante da mobilização dos atores para a elaboração do Plano de Ação Emergencial, foi o primeiro a abrir um canal de diálogo amplo com a sociedade e serviu de referência para a mobilização do atual conselho, visto que muitos atores participaram de ambos os fóruns. Desde a sua criação, em 2004, a composição das instituições que fazem parte do CORBIO foi alterada em quantidade e representatividade. Em quantidade, pulou de 18 instituições iniciais para atuais 22. Entretanto, com a saída da Associação de Escolas e Operadoras e Mergulho de Santa Catarina (AEOMESC) em 2014, o conselho perdeu a representatividade do setor de mergulho, um dos principais conflitos de interesse com a UC.

- As entrevistas revelaram que existe uma convergência na visão dos gestores e conselheiros quanto aos principais conflitos existentes no território de influência da REBIO Arvoredo, que são: a pesca e o mergulho. Ou seja, de uma forma geral, há entre os participantes do conselho o reconhecimento dos passivos sociais deixados pela criação da UC. Da mesma forma, há um reconhecimento mútuo entre os entrevistados de que estes dois setores estão ausentes do processo participativo, ou seja, os principais setores afetados negativamente pela criação da REBIO Arvoredo não estão participando do conselho. Um dos motivos desse esvaziamento pode estar pautado na desconfiança por parte desses atores quanto ao seu papel no processo participativo, visto que o diálogo estabelecido não tem atendido às suas expectativas. Entretanto, enquanto que o setor de mergulho saiu voluntariamente do conselho (não julgamos aqui o mérito da decisão), o setor da pesca artesanal não tem frequentado as reuniões. As informações documentais revelaram ainda que a participação destes setores no âmbito da UC nunca foi exercida no mesmo nível, pois, enquanto que a AEOMESC sempre teve forte articulação política na defesa de seus interesses, o setor da pesca artesanal dispõe de formas frágeis de representação. Há, neste

caso, a necessidade de se buscar novas formas de diálogo com este setor em particular, seja através de reuniões setoriais ou outras estratégias, em complementação ao espaço disponibilizado pelo conselho. O fortalecimento de canais de diálogo com o setor pode resultar, inclusive, em um fortalecimento das representações junto ao conselho.

- Em ambos os casos de conflito (pesca e mergulho), os ganhos com a participação no conselho foram pontuais, visto que a agenda do CORBIO pouco tratou de assuntos conflituosos nestes treze anos de funcionamento. Ou seja, não houve, de fato, uma abertura de diálogo sobre assuntos de interesse dos setores mais afetados pela criação da UC. O foco dado à participação social no conselho da REBIO Arvoredo tem sido bastante restrito ao tratamento de assuntos funcionais e burocráticos do conselho e da unidade de conservação. Além disso, as reuniões possuem um caráter bastante informativo e técnico. Pouca atenção tem sido dada aos problemas territoriais envolvidos à REBIO Arvoredo. Importante destacar que as diretrizes institucionais existentes no seu arcabouço legal dão total respaldo para a integração da unidade de conservação no seu contexto territorial, entretanto, no âmbito do CORBIO, é necessário uma alteração do atual foco dado à participação para englobar também este objetivo.
- A análise do conselho, na visão dos seus integrantes (conselheiros e gestores), permitiu verificar as questões de maior convergência (expectativas, objetivos, resultados alcançados) e divergência (assumir atribuições de gestão, momentos de deliberação, problemas institucionais) entre os participantes. Além disso, foi possível identificar tanto os atributos que estão funcionando bem quanto aqueles que merecem maior atenção dos participantes para o aperfeiçoamento do processo participativo. Desta forma, foram identificados oito atributos com bom funcionamento e três ruins. Dentre estes últimos, destaca-se a falta de comunicação dos representantes com as suas respectivas instituições em relação às informações que são tratadas no conselho da REBIO Arvoredo, reforçando o fato de que as representações acabam tendo um caráter bastante pessoal e não institucional. Verificou-se também que algumas atribuições e competências do conselho não estão

sendo plenamente cumpridas, com destaque para a participação dos conselheiros no planejamento financeiro da UC e na busca pela integração da UC com o entorno (incluindo a sua manifestação em processos de licenciamento ambiental).

- Os principais obstáculos ao funcionamento do conselho identificados neste estudo foram relacionados aos temas da representatividade, da efetividade e do papel do conselho. A primeira está relacionada à ausência de representação, no CORBIO, dos principais setores em conflito com a unidade de conservação: pesca e mergulho. Para tanto, no caso dos pescadores artesanais, é necessário lançar mão de novas estratégias para estabelecer o diálogo com o setor. Foi sugerida a realização de reuniões setoriais com as comunidades pesqueiras, fora do ambiente do conselho, e o desenvolvimento de projetos que envolvam metodologias participativas com o apoio de mediadores externos. Quanto ao setor de mergulho, a implementação de ações previstas no plano de manejo, ou mesmo a revisão deste instrumento de gestão, podem criar um cenário que favoreça uma nova articulação para o retorno do setor ao conselho. O segundo obstáculo diz respeito à baixa efetividade do conselho, entretanto, a visão deste problema por parte dos entrevistados está intimamente relacionada à baixa efetividade de implementação da própria unidade de conservação. Falta, neste aspecto, focar a participação também na sua atuação política, a qual tem sido negligenciada frente a uma agenda burocrática e técnica do conselho. O terceiro obstáculo recai sobre a falta de um entendimento claro sobre o papel do conselho por parte de todos os participantes (gestores e conselheiros). Esta questão é transversal a todos os demais problemas, pois a falta de compreensão do processo participativo impõe limites à atuação plena do conselho. Esta questão está relacionada a vários fatores, incluindo a falta de capacitação de gestores e conselheiros, à falta de debates e avaliações sobre o funcionamento do processo participativo e também à necessidade de maior compartilhamento de poder de decisão por parte do Estado com a sociedade. O conselho, nesta perspectiva, deveria focar sua atuação em questões territoriais relevantes aos interesses dos setores representados, na integração da unidade de conservação com a dinâmica regional e com

outras políticas territoriais, evitando que estes espaços tratem apenas de questões superficiais ao contexto territorial no qual a UC está inserida.

A análise dos princípios de governança permitiu que diversas questões relacionadas ao funcionamento do conselho fossem elencadas nas entrevistas, de forma integrada e complementar às demais questões. A identificação de atributos do conselho que merecem um acompanhamento não esgota, entretanto, que possa haver outras questões para a análise. O uso da metodologia se mostrou adequado e pode ser aplicado de forma contínua e com todos os conselheiros numa próxima etapa, de forma a manter um procedimento de monitoramento contínuo desses respectivos atributos.

Não se pode deixar de mencionar o importante papel da sociedade civil nesse processo, pois a atuação (e não a presença) dos conselheiros é o elo fundamental para a mudança de paradigma envolta aos conselhos de unidades de conservação, substituindo o foco da participação tecnocrática para uma participação efetiva e inclusiva, em todos os níveis. A gestão participativa prevista no arcabouço legal dificilmente sairá do papel se não houver uma apropriação desse espaço por estes atores, que tende a fortalecer não só os objetivos do conselho como também as próprias políticas públicas relacionadas.

Por fim, é importante destacar que os fóruns participativos têm papéis diferenciados nos contextos institucionais e políticos em que se inserem, de forma a não se esperar que todos os conselhos de unidades de conservação tenham o mesmo desempenho. Mais importante do que a efetividade em si (sobretudo quando focada apenas sobre as suas funcionalidades técnicas), é a necessidade da adoção de uma nova postura frente a estas novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Os obstáculos ainda são abundantes, os entendimentos são diversos e a resistência na partilha do poder de decisão persiste, entretanto, há também um vasto campo de atuação ainda pouco explorado, na base do experimentalismo institucional (Santos e Avritzer, 2005), a partir do qual se buscam outros olhares e novas práticas para a participação nestes fóruns, algumas sugeridas neste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.N.; KECK, M.E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v.21, n.52, p.99-112, 2008.

ABRAMS, P.; BORRINI-FEYERABEND, G.; GARDNER, J.; HEYLINGS, P. **Evaluating Governance: A handbook to accompany a participatory process for protected area.** 2003. Disponível em: [www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/CMWG/EVALUATIG%20GOVERNANCE%20HANDBOOK.doc](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/CMWG/EVALUATIG%20GOVERNANCE%20HANDBOOK.doc).

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ADRIANO, J. **Rumo ao ecodesenvolvimento na zona costeira catarinense:** estudo de caso sobre a experiência do fórum da agenda 21 local da lagoa de Ibiraquera, no período de 2001 a 2010. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFSC, 2011.

AGRA FILHO, S.S. Os conflitos ambientais e os instrumentos da política nacional de meio ambiente. *In*: Zhouri, A.; Laschefski, K. (Orgs). **Desenvolvimento e conflitos ambientais.** Belo Horizonte, Editora UFMG, p.351-359, 2010.

ALVES, R.P. 2013. **As relações entre unidades de conservação federais marinho-costeiras do estado de Santa Catarina e populações humanas locais.** Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Ecologia) – UFSC.

ALVES, R.P.; HANAZAKI, N. Áreas protegidas marinho-costeiras de Santa Catarina sob a perspectiva das populações locais. **Ambiente e Sociedade**, v.18, n.4, p.97-188, 2015.

ALVES, M.O.; BURSZTYN, M. Panaceias da Boa Governança: O caso do Programa Brasileiro de combate à desertificação. *In*: **Anais do VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Cuiabá, MT, 2009.

ANDRADE, J.; SCHERER, M.E.G. Decálogo da gestão costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v.9, p.139-154, 2014.

ANDRADE, J.T. **Gestão participativa em unidades de conservação no Brasil:** Interpretando a APA Petrópolis. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais) – UFRRJ, 2007.

ARAÚJO, M.A.R. **Unidades de Conservação no Brasil:** da república à gestão de classe mundial. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **JAIP**, v.35, n.4, p.216-224, 1969.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: Pires, R.R.C. (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, p.13-28, 2011.

BENSUSAN, N. Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. *In*: Bensusan, N.; Prates, A.P. (Orgs). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB. p.31-81, 2014.

BENSUSAN, N.; PRATES, A.P. 2014. **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entre vistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v.2, n.1, p.68-80, 2005.

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T; LASSEN, B; PATHAK BROOME, N; PHILLIPS, A; SANDWITH, T. **Governance of Protected Areas: From understanding to action**. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20, Gland, Switzerland: IUCN, 2013.

BORRINI-FEYERABEND, G.; HILL, R. Governance for the conservation of nature. *In*: G.L. Worboys; M. Lockwood; A. Kothari; S. Feary; I. Pulsford (Orgs). **Protected Area Governance and Management**, ANU Press, Canberra, p.169-206, 2015.

BOTELHO, E.S. **Conflitos na gestão de parques: o caso do conselho do Parque Estadual dos Três Picos (RJ)**. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – UFRJ, 2009.

BRASIL. **Gestão Participativa do SNUC**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Série Áreas Protegidas do Brasil, n.2, 2004.

\_\_\_\_\_. **Áreas Aquáticas Protegidas como Instrumento de Gestão Pesqueira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Série Áreas Protegidas do Brasil, n.4, 2007.

CAIPORA. **Análise integrada e participativa da efetividade do plano de manejo da REBIO Arvoredo**. Relatório do projeto, 42p, 2017.

CÂMARA, J.B.D. Governança ambiental no Brasil: Ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.46, p.125-146, 2013.

CORDEIRO, A. **Gestão participativa de áreas protegidas: subsídios para o debate no Fórum Nacional de Áreas Protegidas**. Brasília, 2005.

COSTA, R.G. **Gestão compartilhada: uma perspectiva para a efetiva implementação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo**. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – UFSC, 2003.

COZZOLINO, L.F.F. **Unidades de conservação e os processos de governança local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – UFRJ, 2005.

COZZOLINO, L.F.F. **Governança na gestão de unidades de conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?** Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Psicologia Social) – UFRJ, 2014.

COZZOLINO, L.F.F.; IRVING, M.A.; SOARES, D.G. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, v.27, n.1, p.138-156, 2015

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p.9-15, 2002.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v.5, p.137-161, 2004.

DELGADO, N. G, NONNAL, P.; LEITE, S. P. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA)**. 2007. Disponível em <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes>.

DEMO, P. Participação e planejamento: um arranjo preliminar. **Revista da Administração Pública**, v.25, n.3, p.31-54, 1991.

DEMO, P. **Metodologia científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 3. ed., 1995.

DIAS-NETO, J. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais: um registro para o futuro. **Revista CEPSUL – Biodiversidade e Conservação Marinha**, v.1, n.1, p.66-80, 2010.

DRUMMOND, J.A.; FRANCO, J.L.A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: Ganem, R.S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara. p.341-385, 2010.

FARIA, H.H.; PIRES, A.S. Implicações dos conselhos consultivos na gestão de unidades de conservação. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v.9, n.3, p.33-53, 2013.

FERREIRA, I.V.; MACEDO, N.M.S. **Gestão participativa na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo: uma experiência singular**. Relatório executivo, IBAMA, 1997.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política & Sociedade**, v.5., 2004.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC**, v.1, n.1, p.136-150, 2007.

GERHARDINGER, L.C.; GODOY, E.A.S.; JONES, P.J.S. Local ecological knowledge and the management of marine protected areas in Brazil. **Ocean & Coastal Management**, v.52, p.154-165, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 5. ed., 1999.

GOHN, M.G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metr pole**, v.7, p.9-31, 2002.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participa o Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 3. ed., 2007.

GOHN, M.G. Participa o de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v.10, n.18, p.223-244, 2011.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 8. ed., 2004.

GOMES, E.G.M. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e institui es**. São Paulo, Disserta o (Mestrado em Administra o de Empresas) – Funda o Getúlio Vargas, 2003.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: **Anais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Gradua o em Direito**, Manaus, AM, 2005.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUPMTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Durban: UICN, 2003.

GRINDLE, M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and reform in Developing Countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v.17,n.4, p.525-548, 2004.

GRINDLE, M. Good Enough Governance Revisited. **Development Policy Review**, v.25, n.5, p.553-574, 2007.

GUTIÉRREZ, L.A.L. **Unidades de conserva o e inclusão social: do dualismo Homem natureza ao caminho da gestão participativa na Esta o Ecológica de Carij s**. Disserta o (Mestrado em Agrossistemas) – UFSC, 2008.

HAIMOVICI, M.; ANDRIGUETTO FILHO, J.M.; SUNYE, P.S. **A pesca marinha e estuarina no Brasil: estudos de caso multidisciplinares**. Rio Grande: Editora da FURG, 2014.

HALPERN, B.S.; LESTER, S.E.; KELLNER, J.B. Spillover from marine reserves and the replenishment of fished stocks. **Environmental Conservation**, v.36, n.4, p.268–276, 2010.

IBAMA. **Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo**. 2004. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/rebioarvoredo/o-que-fazemos/manejo-e-conservacao.html>.

IBGE. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro, 2011.

IEB. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

IRVING, M.A. Governança democrática e gestão participativa de áreas protegidas. In: Bensusan, N.; Prates, A.P. (Orgs). **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, p.166-182, 2014.

IUCN. **Acuerdo de Durban**. Durban: IUCN, 2003.

IUCN. **The world database on protected areas (WDPA)**. 2013. Disponível em: [www.protectedplanet.net](http://www.protectedplanet.net).

JOVENTINO, F.K.P.; JOHNSON, R.M.F.; LIANZA, S. Pesca artesanal na baía de Ilha Grande, no Rio de Janeiro: conflitos com unidades de conservação e novas possibilidades de gestão. **Política e Sociedade**, v.12, n.13, p.159-182, 2013.

KOOIMAN, J. Governance: A social-political perspective. In: Grote, J.R. e Gbikpi, B. (Eds.). **Participatory governance**. Political and societal implications. Opladen: Leske + Budrich, p.71-96, 2002.

LINS, H.N. Grandes projetos e equilíbrio socioambiental: algumas considerações sobre a região de Florianópolis. In: Peres, A.B. *et al.* (Orgs). **Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis**. Florianópolis: Editora da UFSC, p.326-349, 2013.

LOUREIRO, C.F.B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos**. IBASE e Instituto Terra Azul, 2007.

LÜCHMANN, L.H.H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Ciências Sociais UNISINOS**, v.38, n.161, p.43-79, 2002.

LÜCHMANN, L.H.H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v.42, n.1, p.19-26, 2006.

LÜCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. Inclusão política e participação: uma análise a partir das experiências participativas catarinenses. In: **Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Recife, 2007.

MACEDO, H.S. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas: Estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFSC, 2008.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 5. ed., 2003.

MARTINS, I.M. **Conhecimento ecológico de pescadores artesanais sobre peixes de interesse comercial**: contribuições para o manejo e conservação na baía de Tijucas, SC. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – UFSC, 2012.

MARTINS, I.M.; MEDEIROS, R.P.; HANAZAKI, N. From fish to ecosystems: the perceptions of fisherman neighboring a southern Brazilian marine protected area. **Ocean & Coastal Management**, v.91, p.50-57, 2014.

MASCIA, M.B.; CLAUS, C.A.; NAIDOO, R. Impacts of Marine Protected Areas on Fishing Communities. **Conservation Biology**, v.24, n.4, p.1424-1429, 2010.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v.9, p.83-93, 2004.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v.9, n.1, p.41-64, 2006.

MEDEIROS, R.P. **Possibilidades e obstáculos à co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais**: estudo de caso na área da baía de Tijucas, litoral centro-norte do estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – UFSC, 2009.

MENDONÇA, F.; TALBOT, V. Participação social na gestão de unidades de conservação: uma leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes. **Biodiversidade Brasileira**, v.4, n.1, p. 211-234, 2014.

MILANI, C.; SOLONIS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: Milani, C.; Arturi, C.; Solonis, G. (Orgs.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: Editora da UFRGS, p.226-292, 2002.

OSTROM, E. Diseños complejos para manejos complejos. **Gaceta Ecológica**, v.54, p.43-58, 2000.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRATES, A.P.; BLANC, D. (Orgs.). **Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira**. Série Áreas Protegidas do Brasil, v.4., 2007.

PRATES, A.P.L.; GONÇALVES, M.A.; ROSA, M.R. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2. ed., 2012.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

ROBERTS, C.M.; BOHNSACK, J.A.; GELL, F.; HAWKINS, J.P.; GOODRIDGE, R. Effects of Marine Reserves on Adjacent Fisheries. **Science**, v.294, p.1920-1923, 2001.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.6, n.11, p.41-57, 2009.

ROSENAU, J.N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, J.N.; Czempiel, E.O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. p.11-46, 2000.

SAHTLER, E.B. **Conselhos de Unidades de Conservação: entre o consultivismo e o deliberalismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas**. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – UFF, 2005.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, B.S (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed., p.13-27, 2005.

SANTOS, M.H.C. Governabilidade, governança e democracia: Criação da capacidade governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.40, n.3, p.335-376, 1997.

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

SILVA, M.K. Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública. **Política & Sociedade**, v.5, p.187-202, 2004.

SILVA JR., S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e escalas de verificação: uma análise comparativa das escalas de Likert e *Phrase Completion*. **Revista Brasileira de Pesquisa e Marketing, Opinião e Mídia**, v.15, p.1-16, 2014.

SOUZA, M.L. Participação popular no planejamento e na gestão das cidades: limites e potencialidades de arcabouços institucionais sob um ângulo autonomista. In: Souza, M.L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 10. ed., p.321-398, 2015.

STEENBOCK, W.; SANTOS, R.A.; MACEDO, H.S.; ALMEIDA, E.G.; SILVA, M.C.; MEDEIROS, R.P.; VIZUETE, E.P. Até onde posso arrastar? – Construindo acordos sobre os limites da pesca artesanal de arrasto na Baía Norte de Florianópolis frente à legislação ambiental. **Revista CEPESUL – Biodiversidade e Conservação Marinha**, v.4, n.1, p.29-45, 2015.

STRENZEL, G.M.R. **Programa de monitoramento ambiental da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, Santa Catarina, Brasil:** uma proposta metodológica. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFSC, 1997.

SYDENSTRICKER-NETO, J. Mapeamento participativos: Pressupostos, valores, instrumentos e perspectivas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.10, n.2, p.73-96, 2008.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L.F. **Participação, cultura política e modelo de gestão:** a democracia gerencial e suas ambivalências. Campinas, Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, 2003.

UNIVALI. **Projeto Pesca Responsável na Baía de Tijucas**. Relatório final. 2008. Disponível em <http://siaiacad09.univali.br/pescatijucas/>.

VASCONCELLOS, M.; DIEGUES, A.C.; SALES, R.R. Limites e possibilidades na gestão da pesca artesanal costeira. In: Costa, A.L. (Org.). **Nas redes da pesca artesanal**. Brasília: IBAMA, p.2-70, 2007.

VIVACQUA, M. **Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina:** O caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – UFSC, 2005.

VIVACQUA, M.; VIEIRA, P.F. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. **Política e Sociedade**, v.7, p.139-162, 2005.

WAHRLICH, R. **A Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (SC) e a atividade pesqueira regional**. Florianópolis, Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFSC, 1999.

WEISS, T.G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v.21, n.5, p.795-814, 2000.

WWF. **Ciclo de gestão de conselhos de unidades de conservação**. Brasília: WWF-Brasil, 2016.

YIN, R.K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2. ed., 2001.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

## ANEXOS

### ANEXO A

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental –  
PPGPLAN

### Roteiro para entrevista dirigida aos membros do Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/SC (CORBIO)

Pesquisa: Conselho consultivo da REBIO  
Arvoredo: desafios à gestão participativa.

Mestrando: Dan Jacobs Pretto

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edna Lindaura  
Luiz

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Paula  
Casagrande Marimon

#### I – Identificação e caracterização do entrevistado (Perfil do entrevistado):

Nome: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_

Cargo/Função que desempenha na instituição: \_\_\_\_\_

Setor que representa no CORBIO (Portaria CR9-ICMBio nº 01/2015): \_\_\_\_\_

Há quanto tempo participa como conselheiro do CORBIO? \_\_\_\_\_

Escolaridade:

- ( ) Terceiro Grau em (especificar o curso e nível) \_\_\_\_\_
- ( ) Segundo Grau completo
- ( ) Segundo Grau incompleto
- ( ) Primeiro Grau completo
- ( ) Primeiro Grau incompleto
- ( ) Não alfabetizado

Local de nascimento: \_\_\_\_\_

Local de residência: \_\_\_\_\_

Tempo de moradia no local atual: \_\_\_\_\_

Você participa de alguma associação, sindicato, ONG, ...? ( ) Sim ( ) Não

Quais? \_\_\_\_\_

Participa (ou já participou) de outros conselhos de políticas públicas? ( ) Sim ( ) Não

Quais? \_\_\_\_\_

#### II – Opinião sobre a REBIO Marinha do Arvoredo (Perfil da UC):

Esteve envolvido (ou tem conhecimento acerca do) com o processo de criação da REBIO Arvoredo?  
( ) Sim, esteve envolvido ( ) Sim, tem conhecimento ( ) Não

Se SIM, detalhar: \_\_\_\_\_

A criação da REBIO teve efeito negativo (gerou algum conflito) ao setor ou à instituição que você representa no Conselho? ( ) Sim ( ) Não

Qual? \_\_\_\_\_

A criação da REBIO teve efeito positivo (gerou algum benefício) ao setor ou à instituição que você representa no Conselho? ( ) Sim ( ) Não

Qual? \_\_\_\_\_

Considerando a área de influência (entorno) da REBIO, quais foram os setores afetados negativamente com a criação da UC?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Considerando a área de influência (entorno) da REBIO, quais foram os setores afetados positivamente com a criação da UC?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### **III. Opinião sobre o Conselho Consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo – CORBIO (Perfil do Conselho):**

Em que circunstância você foi convidado(a)/indicado(a) pela sua instituição a ser o representante no CORBIO?

( ) Indicação institucional exclusiva – no sentido de que a pessoa não solicitou a indicação ( )  
Iniciativa própria ( ) Sucessão titular/suplente ( ) outra: \_\_\_\_\_

Quais são as suas expectativas e motivações ao participar como conselheiro no CORBIO?

\_\_\_\_\_

Você teve alguma capacitação do órgão gestor da REBIO (ICMBio) sobre o que é um conselho, suas atribuições e o papel do conselheiro? ( ) Sim ( ) Não

Se SIM, foi satisfatória? \_\_\_\_\_

Em sua opinião, qual é o objetivo do CORBIO (efeito desejado)?

\_\_\_\_\_

Em sua opinião, é possível haver contribuição do CORBIO para a gestão da REBIO Arvoredo?  
( ) Sim ( ) Não

Se SIM, qual é a contribuição? \_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os benefícios obtidos pelo órgão gestor da REBIO Arvoredo (ICMBio) com o funcionamento do CORBIO?

\_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os benefícios obtidos pela sociedade (demais atores) com o funcionamento do CORBIO?

\_\_\_\_\_

Em sua opinião, o CORBIO assume alguma atribuição do gestor da REBIO Arvoredo? ( ) Sim ( ) Não

Se SIM, detalhar: \_\_\_\_\_

Há decisões deliberativas nas reuniões do Conselho? Em que momento e sobre quais assuntos?

\_\_\_\_\_

Em sua opinião, a rotatividade das representações no CORBIO (nomeações são previstas a cada dois anos) tem alguma influência (positiva/negativa) no seu funcionamento, ou não (neutra)? ( ) Positiva ( ) Negativa ( ) Não influencia

Especificar: \_\_\_\_\_

Em sua opinião, problemas estruturais (financeiros/institucionais) do órgão gestor da REBIO influenciam no funcionamento efetivo do CORBIO (dificultam o cumprimento de seus objetivos)? ( ) Sim ( ) Não

Detalhar: \_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os obstáculos/desafios à atuação do CORBIO?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os resultados positivos à atuação do CORBIO?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Assinalar “5” como valor máximo positivo, isto é, que ocorre(u) totalmente no Conselho e “1” como valor mínimo, que não ocorre(u) no Conselho:

<b>Legitimidade e Voz</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Considera o Conselho como legítimo (isto é, considera um importante espaço de argumentação e decisão, aceitação e reconhecimento pela sociedade).					
Os diferentes interesses (setores) presentes no território (área de influência) da REBIO estão representados no Conselho.					
Os conselheiros possuem pleno conhecimento sobre a atuação dos demais integrantes do Conselho.					
O Conselho tem plena autonomia (em relação ao órgão gestor da REBIO) para o exercício de suas atividades e à tomada de decisão nos assuntos de sua competência.					
A pauta da reunião é elaborada de forma participativa.					
A aprovação de ATAs das reuniões anteriores é feita em plenária.					
A pauta da reunião do Conselho é previamente discutida em sua instituição, compartilhando as decisões que serão tomadas.					
O CORBIO tem promovido a legitimidade das representações dos distintos setores da sociedade civil e do poder público.					
O CORBIO tem promovido o diálogo entre a REBIO e os setores representados no Conselho.					
Analisando os custos (tempo, dinheiro, estresse, etc.) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio, etc.) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente como membro do Conselho da REBIO Arvoredo.					
As informações produzidas no CORBIO são plenamente compartilhadas e discutidas em sua instituição.					

<b>Direcionamento</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
O Conselho tem normas claras de funcionamento, elaboradas de forma participativa.					
O Conselho revisa periodicamente o seu regimento interno.					
O Conselho elaborou o seu Plano de Ação, com cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada.					
As ações planejadas pelo Conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.					
O Conselho dispõe de instâncias adequadas para tratar de assuntos pertinentes					

(Plenária, Grupos de Trabalho, Câmaras Técnicas, etc.).					
O Conselho dispõe de instrumentos adequados para tratar de assuntos pertinentes (regimento interno, normativas, pareceres, moções, etc.).					
O Conselho tem acompanhado as revisões e a implementação das ações previstas no Plano de Manejo da REBIO Arvoredo, garantindo o seu caráter participativo.					
O Plano de Manejo é utilizado no planejamento das ações do Conselho.					
O conteúdo do Plano de Manejo é plenamente conhecido pelos conselheiros.					

<b>Desempenho</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
A relação entre os conselheiros e a gestão da REBIO é positiva, cooperativa e produtiva.					
A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.					
As ações programadas pelo Conselho são implementadas adequadamente.					
As ações programadas pelo Conselho passam por procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho.					
Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões.					
As instâncias (Plenária, GTs, CTs, etc.) do Conselho são atuantes e efetivas.					
O Conselho é um espaço eficaz quanto ao seu objetivo (produz o efeito desejado).					
Suas expectativas quanto à participação como conselheiro foram atingidas.					
A atuação do CORBIO tem contribuído para a aplicação e o aprimoramento dos instrumentos de gestão da REBIO (Plano de Manejo).					
O CORBIO tem contribuído para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da REBIO Arvoredo, bem como daqueles estabelecidos no seu Plano de Manejo.					
O CORBIO tem sido eficiente em assessorar a gestão da REBIO.					

<b>Prestação de Contas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Os gestores são transparentes com os recursos gastos na gestão da REBIO.					
Os gestores são transparentes com as ações desenvolvidas na gestão REBIO.					
O Conselho opina sobre a aplicação de recursos financeiros destinados à REBIO Arvoredo.					
O Conselho toma decisão quanto às ações necessárias para a gestão da REBIO.					
Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da REBIO que são utilizados de maneira frequente e efetiva.					
Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira frequente e efetiva.					
As decisões do Conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da REBIO.					
Os acordos/encaminhamentos firmados no Conselho são devidamente cumpridos.					
O CORBIO tem assegurado a transparência dos processos de gestão da REBIO.					
O CORBIO tem se manifestado acerca de processos complexos relacionados à REBIO e sua área de influência.					

<b>Equidade/Imparcialidade</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
O Conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade, etc.) foi decidida participativamente e as instituições são eleitas (e não são escolhidos pelos gestores).					
Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no Conselho, são respeitados por todos e são considerados nos momentos de tomadas de decisões.					
O Conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.					
Os locais das reuniões favorecem a ampla participação no Conselho.					
Todos os conselheiros estão presentes nas reuniões.					
O Conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.					
O Conselho tem atuado na mediação dos conflitos gerados pela criação da REBIO.					
O CORBIO tem promovido a equidade das condições de participação dos distintos setores da sociedade civil e do poder público.					

Alguma consideração adicional que gostaria de registrar?

---

**ANEXO B**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental –**  
**PPGPLAN**

**Roteiro para entrevista dirigida aos gestores da Reserva Biológica**  
**Marinha do Arvoredo/SC (CORBIO)**

Pesquisa: Conselho consultivo da REBIO  
Arvoredo: desafios à gestão participativa.

Mestrando: Dan Jacobs Pretto

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edna Lindaura  
Luiz

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Paula  
Casagrande Marimon

**I – Identificação e caracterização do entrevistado (Perfil do entrevistado):**

Nome: \_\_\_\_\_ Cargo/Função da Instituição: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_ Sexo: \_\_

Você participa de alguma associação, sindicato, ONG, ...? ( ) Sim ( ) Não

Quais? \_\_\_\_\_

Participa (ou já participou) de outros conselhos de políticas públicas? ( ) Sim ( ) Não

Quais? \_\_\_\_\_

Você teve alguma capacitação institucional específica sobre gestão participativa? ( ) Sim ( ) Não

Se SIM, foi satisfatória? \_\_\_\_\_

**II – Opinião sobre a REBIO Marinha do Arvoredo (Perfil da UC):**

Esteve envolvido (ou tem conhecimento acerca do) com o processo de criação da REBIO Arvoredo?  
( ) Sim, esteve envolvido ( ) Sim, tem conhecimento ( ) Não

Se SIM, detalhar: \_\_\_\_\_

Considerando a área de influência (entorno) da REBIO, quais foram os setores afetados negativamente com a criação da UC?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Considerando a área de influência (entorno) da REBIO, quais foram os setores afetados positivamente com a criação da UC?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Em sua opinião, os principais conflitos identificados (Plano de Manejo) são as maiores ameaças à REBIO Arvoredo?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

---

**III. Opinião sobre o Conselho Consultivo da REBIO Marinha do Arvoredo – CORBIO (Perfil do Conselho):**

Em sua opinião, qual é o objetivo do CORBIO (efeito desejado)?

---

Em sua opinião, é possível haver contribuição do CORBIO para a gestão da REBIO Arvoredo?  
( ) Sim ( ) Não

Se SIM, qual é a contribuição? \_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os benefícios obtidos pelo órgão gestor da REBIO Arvoredo (ICMBio) com o funcionamento do CORBIO?

---

Em sua opinião, quais são os benefícios obtidos pela sociedade (demais atores) com o funcionamento do CORBIO?

---

Em sua opinião, o CORBIO assume alguma atribuição do gestor da REBIO Arvoredo? ( ) Sim ( ) Não  
Se SIM, detalhar: \_\_\_\_\_

Há decisões deliberativas nas reuniões do Conselho? Em que momento e sobre quais assuntos?

---

Em sua opinião, a rotatividade das representações no CORBIO (nomeações são previstas a cada dois anos) tem alguma influência (positiva/negativa) no seu funcionamento, ou não (neutra)? ( ) Positiva  
( ) Negativa ( ) Não influencia

Especificar: \_\_\_\_\_

Em sua opinião, problemas estruturais (financeiros/institucionais) do órgão gestor da REBIO influenciam no funcionamento efetivo do CORBIO (dificultam o cumprimento de seus objetivos)? ( ) Sim ( ) Não

Detalhar: \_\_\_\_\_

Em sua opinião, quais são os obstáculos/desafios à atuação do CORBIO?

---

---

Em sua opinião, quais são os resultados positivos à atuação do CORBIO?

---

---

Alguma consideração adicional que gostaria de registrar?

---

**ANEXO C**  
**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED**  
**Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental –**  
**PPGPLAN**

**Roteiro para entrevista dirigida ao informante qualificado:**  
**representante da Associação das Escolas e Operadoras de Mergulho de**  
**Santa Catarina (AEOMESC)**

Pesquisa: Conselho consultivo da REBIO  
Arvoredo: desafios à gestão participativa.

Mestrando: Dan Jacobs Pretto

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edna Lindaura  
Luiz

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Paula  
Casagrande Marimon

Nome: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_

Conte-me sobre a participação da AEOMESC no processo de criação da REBIO.

---

---

---

Conte-me sobre a participação da AEMOESC nos processos participativos da REBIO (Comitê de Gestão, Plano de Manejo, CORBIO).

---

---

---

O CORBIO abriu espaço para que os interesses da AEOMESC fossem discutidos?

---

---

---

Desse debate foi gerado algum encaminhamento formal do CORBIO?

---

---

---

Em sua opinião, de que forma o CORBIO deveria tratar/conduzir esse conflito?

---

---

---

Como você descreveria a relação e a contribuição da AEOMESC com a gestão da REBIO?

---

---

---

O que motivou a saída da AEOMESC do CORBIO?

---

---

---

---

---

Alguma consideração adicional que gostaria de registrar?

---

---

---

## ANEXO D

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED  
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental –  
PPGPLAN

### **Roteiro para entrevista dirigida ao informante qualificado: Comitê de Gestão (1996-1998) desenvolvido no âmbito da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo/SC**

Pesquisa: Conselho consultivo da REBIO  
Arvoredo: desafios à gestão participativa.

Mestrando: Dan Jacobs Pretto

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edna Lindaura  
Luiz

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Paula  
Casagrande Marimon

Nome: \_\_\_\_\_ Cargo/Função da Instituição: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_ Sexo: \_\_

Com base no documento “Gestão participativa na Reserva Biológica Marinha do Arvoredo: uma experiência singular. Santa Catarina, Brasil. Ferreira, I.V.; Macedo, N.M.S, 1997”, existiu uma iniciativa de se constituir um processo de gestão participativa na REBIO Arvoredo.

Conte-me sobre esse processo participativo (como iniciou, quem propôs e por que)?

---

---

Qual era a sua função no IBAMA, à época desse Comitê de Gestão (1996/1997)?

---

Você participou de todo o processo: comitê provisório, comitê gestor, destituição? \_\_\_\_\_

O comitê foi instituído oficialmente (através de Portaria do IBAMA)? \_\_\_\_\_

Existia na época alguma norma para a instituição formal desse Comitê (Comitê provisório)?

---

---

Existia algum conhecimento de experiência similares ocorrendo na época, em outras UCs?

---

---

Quais foram as etapas desse processo de criação do Comitê? Como foi o processo de identificação e escolha dos representantes nesse Comitê?

---

---

---

Quais eram as expectativas (objetivos) quanto à criação desse Comitê?

---

---

Esses objetivos foram alcançados? O Comitê contribuiu de alguma forma com a gestão da REBIO?

---

---

Quanto tempo ele funcionou? Quantas reuniões foram realizadas?

---

---

Como que era a dinâmica desse Comitê? Quem escolhia as pautas, quem redigia a atas, quem presidia, quem tinha o poder para a tomada de decisão acerca das deliberações do Comitê?

---

---

Foi possível, na época, identificar obstáculos/desafios à atuação do conselho?

---

---

Foi possível, na época, identificar resultados positivos à atuação do conselho?

---

---

Quais foram os motivos para a sua destituição?

---

---

## ANEXO E

Mapa de localização da Zona de Amortecimento (ZA) e da Área de Normatização da Pesca e do Turismo (ANPT), conforme proposta no Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (IBAMA, 2004).

