

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIA ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO**

Rodrigo André Gomes Cordeiro

**A GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PELO IBAMA: o caso do projeto de
Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no estado do Ceará**

Belo Horizonte
2022

Rodrigo André Gomes Cordeiro

A GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PELO IBAMA: o caso do projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no estado do Ceará

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Estudos organizacionais, trabalho e pessoas

Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte
2022

Ficha Catalográfica

C794g
2022

Cordeiro, Rodrigo André Gomes.
A governança colaborativa na implantação da política nacional de educação ambiental pelo IBAMA [manuscrito] : o caso do projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no estado do Ceará / Rodrigo André Gomes Cordeiro. – 2022.

195 f., il., gráfs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

Inclui bibliografia (f. 183-190) e apêndice.

1. Políticas públicas – Teses. 2. Educação ambiental – Teses.
3. Administração – Teses. I. Ckagnazaroff, Ivan Beck. II.
Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Adriana Kelly Rodrigues CRB-6/2572
Biblioteca da FACE/UFMG. – AKR/082/2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor RODRIGO ANDRÉ GOMES CORDEIRO, REGISTRO Nº 747/2022. No dia 30 de junho de 2022, às 14:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 30 de maio de 2022, para julgar o trabalho final intitulado "A GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PELO IBAMA: O CASO DO PROJETO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA GESTÃO DOS ESPAÇOS E BENS AMBIENTAIS NO ESTADO DO CEARÁ", requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração, linha de pesquisa: Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 30 de junho de 2022.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof^ª. Dr^ª. Nayara Silva de Noronha

CEPEAD/UFMG

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

PPGA/PUC Minas



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 01/07/2022, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Armindo dos Santos de Sousa Teodósio, Usuário Externo**,

04/07/2022 10:32

SEI/UFMG - 1563418 - Ata



em 01/07/2022, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nayara Silva de Noronha, Professora do Magistério Superior**, em 01/07/2022, às 13:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1563418** e o código CRC **8A6B490C**.

Referência: Processo nº 23072.235149/2022-83

SEI nº 1563418

RESUMO

A Política Pública de Educação Ambiental (PNEA), embasada nos princípios da abordagem crítica de Educação Ambiental – EA, propõe a inclusão dos atores sociais interessados nos projetos, programas e políticas locais de EA. Assim, a complexificação dos elementos envolvidos na condução da política pública e os pressupostos participativos inscritos na PNEA sugerem a necessidade de uma forma de gestão colaborativa das ações de EA. Entre as perspectivas teóricas adotou-se o ciclo de políticas públicas; a implementação *bottom up*; e a governança colaborativa, como modelo de gestão pública, com o intuito de alcançar o objetivo geral desta pesquisa, que consiste em analisar a governança colaborativa na formulação; implementação; e monitoramento e avaliação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA. Para atender a tal objetivo elaborou-se um modelo analítico de governança colaborativa, adaptado a partir do trabalho de Pessoa (2017). Os dados foram obtidos através de pesquisa documental e utilizou-se a Análise de Conteúdo qualitativa proposta por Krippendorff (2004) na análise das ações realizadas no âmbito do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense. Conclui-se que o projeto conseguiu incluir as partes interessadas nos processos de gestão compartilhada da pesca artesanal; auxiliar em sua capacitação para a intervenção nas políticas públicas de pesca locais; contribuir para os processos de organização comunitária; e construir coletivamente espaços colaborativos para articulação entre as partes interessadas.

Palavras-chave: Governança Colaborativa. Políticas Públicas. Implementação *bottom-up*. Burocratas de Nível de Rua. Educação Ambiental. Pesca Artesanal.

ABSTRACT

The Public Policy on Environmental Education (PNEA), based on the principles of the critical approach to Environmental Education – EE, proposes the inclusion of social actors interested in local EE projects, programs and policies. Thus, the complexity of the elements involved in the conduct of public policy and the participatory assumptions inscribed in the PNEA suggest the need for a form of collaborative management of EE actions. Among the theoretical perspectives, the public policy cycle was adopted; bottom-up implementation; and collaborative governance, as a model of public management, in order to achieve the general objective of this research, which is to analyze collaborative governance in the formulation; Implementation; and monitoring and evaluation of an Environmental Education Project by IBAMA. To meet this objective, an analytical model of collaborative governance was developed, adapted from the work of Pessoa (2017). Data were obtained through documental research and qualitative Content Analysis proposed by Krippendorff (2004) was used in the analysis of actions carried out within the scope of the Environmental Education Project in the Management of Spaces and Environmental Goods in the socio-environmental context of artisanal fishing on the coast from Ceará. In conclusion that the project managed to include stakeholders in the shared management processes of artisanal fisheries; assist in their training for intervention in local fisheries public policies; contribute to the processes of community organization; and collectively build collaborative spaces for articulation between stakeholders.

Keywords: Collaborative Governance. Public policy. Bottom-up implementation. Street Level Bureaucrats. Environmental education. Artisanal Fishing.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1– Ciclo de Política Pública.....	23
FIGURA 2 – Modelo de governança colaborativa.....	34
FIGURA 3 – Estrutura integrativa para governança colaborativa	38
FIGURA 4 – Modelo de governança colaborativa Ansell e Gash adaptado	40
FIGURA 5 – Modelo de governança colaborativa proposto.....	41
FIGURA 6 – Organograma da EA no Ibama	75
FIGURA 7 – Mapa das Colônias de Pescadores no litoral cearense.....	77
FIGURA 8 – Oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo.....	79
FIGURA 9 – Aplicação do questionário	80
FIGURA 10 – Área onde foi realizado o DSP	80
FIGURA 11 – Participação em roda de conversa com pescadores da comunidade de Jardim de Cima/ Fortim.....	81
FIGURA 12 – Prática de kitesurf em Fortim registrada durante observação participante.....	81
FIGURA 13 – Contatos e reuniões.....	82
FIGURA 14 – Reunião de mobilização.....	82
FIGURA 15 – Plenária com os participantes	83
FIGURA 16 – Plenária para debate.....	83
FIGURA 17 – Plenária para apresentação e discussão.....	84
FIGURA 18 – Troca em tecnologia de pesca artesanal para demonstração de confecção e uso do “cavalete”.....	84
FIGURA 19 – Apresentação da tecnologia do “galão”, usada na pesca da espécie tainha.....	85
FIGURA 20 – Pesca da tainha em Fortim.....	85
FIGURA 21 – Pesca com a coca e lâmpada.....	86
FIGURA 22 – Pesca com rengalho	86
FIGURA 23 – Trabalho de Grupos	87
FIGURA 24 – Oficinas pedagógicas em Fortim – 2015	88
FIGURA 25 – Oficina Pedagógica de Planejamento	88
FIGURA 26 – Oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo.....	89
FIGURA 27 – Modelo de governança colaborativa adaptado	159

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Documentos coletados.....	52
QUADRO 2 – Orientação para exploração inicial do material	58
QUADRO 3 – Esquema geral da pesquisa.....	63

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema de pesquisa	11
1.2 Objetivos de pesquisa.....	16
1.3 Justificativa	16
2 GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
2.1 Políticas Públicas	21
2.2 Ciclo de Políticas Públicas	22
2.3 Abordagem <i>bottom-up</i> na implementação de políticas públicas	26
2.4 Governança colaborativa	29
2.5 Os atores envolvidos na governança colaborativa	43
3 MÉTODO DE PESQUISA	48
3.1 Estratégia de pesquisa e seleção do caso.....	48
3.2 Estratégia de coleta de dados	51
3.3 Estratégia de análise dos dados	54
4 O CASO DA GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PELO IBAMA	65
4.1 A implementação da Educação Ambiental no Brasil e as ações do IBAMA nesse processo ...	65
4.2 Implementação do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no CE.....	77
5 DISCUSSÃO E RESULTADOS.....	91
5.1 Governança colaborativa no ciclo de política pública	91
5.1.1 Agenda e Formulação.....	92
5.1.1.1 Condições Iniciais de Colaboração	92
5.1.1.1.1 Situação Inicial de Cooperação e Conflito	92
5.1.1.1.2 Incentivos à participação	98
5.1.1.1.3 Constrangimentos à participação	102
5.1.1.1.4 Assimetrias de Poder.....	106
5.1.1.1.5 Assimetrias de Conhecimento	107
5.1.1.1.6 Assimetrias de Recursos.....	108
5.1.2 Implementação	110
5.1.2.1 Desenho Institucional.....	111
5.1.2.1.1 Inclusão Participativa	112
5.1.2.1.2 Regras Claras	116
5.1.2.1.3 Transparência.....	119
5.1.2.1.4 Fórum Exclusivo.....	125

5.1.2.2 Liderança Facilitadora.....	127
5.1.2.3 Processo Colaborativo.....	131
5.1.2.3.1 Construção de Confiança.....	132
5.1.2.3.2 Compreensão Compartilhada.....	135
5.1.2.3.3 Compromisso com o Processo.....	141
5.1.2.3.4 Diálogo Presencial.....	145
5.1.2.4 Capacidade de Gestão Intraorganizacional.....	148
5.1.2.4.1 Conhecimentos.....	149
5.1.2.4.2 Procedimentos.....	149
5.1.2.4.3 Recursos.....	150
5.1.2.4.4 Rotatividade.....	152
5.1.3 Monitoramento e avaliação.....	152
5.1.3.1 Resultados Intermediários.....	155
5.1.3.2 Resultados.....	156
5.2 Modelo analítico proposto após a análise dos dados.....	159
6 CONCLUSÃO.....	166
6.1 Contribuições da Pesquisa.....	180
6.2 Limitações da Pesquisa e Sugestões para Trabalhos Futuros.....	180
REFERÊNCIAS.....	183
APÊNDICE – DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA.....	191

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problema de pesquisa

A Educação Ambiental (EA) surgiu como resposta à crise ambiental da década de 1970 (DIAS, 2000; PINTO; LOUREIRO, 2006; LAYRARGUES; LIMA, 2011). No Brasil, a Educação Ambiental é oficialmente incorporada como competência do poder público com a criação da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), em 1973 (TAMAIO, 2008; LOUREIRO; SAISSE, 2014). No início da década de 1990, apesar de ser caracterizada por uma série de iniciativas dispersas, a Educação Ambiental pública se estrutura predominantemente em torno da abordagem crítica (LIMA, 2005; LAYRARGUES; LIMA, 2011; LOUREIRO; LAYRARGUES, 2013).

Em um esforço para integrar a área, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publica a Política Nacional de Educação ambiental (PNEA), em 1999, então dispersa em iniciativas sob responsabilidade de diversos atores públicos e privados. Essa lei busca institucionalizar os pontos consensuais entre os envolvidos na execução de ações de EA e estabelecer bases comuns para a sua atuação, na tentativa de contribuir com a transição para uma forma de organização social mais sustentável. Ela também vincula as atitudes individuais a práticas sociais mais amplas, entrelaçando a superação dos problemas ambiental à superação das desigualdades e da injustiça social. Ao assim proceder, alinha-se à vertente crítica de Educação Ambiental (LOUREIRO, 2008).

O conceito de Educação Ambiental crítica, que orienta a política pública e é prevalente na gestão ambiental pública, propõe o estímulo à participação dos diversos atores interessados nos processos de discussão pública e disputa envolvendo os problemas ambientais, buscando mitigar as assimetrias existentes entre esses atores. A partir desse objetivo, os projetos de EA envolvem a ampliação da capacidade de exercício da cidadania, em torno de reivindicações por uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável (CARVALHO, 2006). Dessa forma, os problemas ambientais são abordados como decorrências de conflitos sociais amplos, que se manifestam no ambiente natural (LOUREIRO; LAYRARGUES, 2013).

Essa concepção crítica da Educação Ambiental busca promover a compreensão e a superação das causas estruturais dos problemas ambientais, por meio da ação coletiva e organizada.

Portanto, concebe-se a problemática ambiental em sua complexidade constituinte, e o processo educativo assume uma postura dialógica, problematizadora e comprometida com transformações estruturais da sociedade, de cunho emancipatório (QUINTAS, 2005). Pinto e Loureiro (2006, p. 132) complementam da seguinte forma: “No que se refere aos programas de educação ambiental, as normas estabelecem diretrizes e princípios inseridos na perspectiva crítica, possibilitando uma atuação direta nos conflitos ambientais e no promover a reversão das injustiças ambientais.” Para alcançar esse objetivo, é fundamental a compreensão acerca de como se manifestam os obstáculos à participação dos atores sociais nos debates e nos processos decisórios relativos à gestão do uso e ocupação dos bens e espaços ambientais.

Em consequência, para o enfrentamento da problemática socioambiental, os processos pedagógicos devem ser capazes de promover análises críticas sobre os conceitos e práticas da atualidade (BIASOLI; SORRENTINO, 2018). Para a concretização desse propósito, o processo educativo deve auxiliar na produção conjunta de um saber ambiental materializado nos valores éticos e nas regras políticas de convívio social e de mercado; por isso, deve abordar, sob uma perspectiva crítica, a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza. Esse posicionamento implica a adoção de uma ética da sustentabilidade e da responsabilidade ambiental que, em conjunto com os pressupostos da cidadania, origina a política pública de educação ambiental. Essa política pública é tratada nesta pesquisa como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam a relação de poder e busca, ao mesmo tempo, a solução pacífica dos conflitos e o alcance do bem comum por meio da participação social (SORRENTINO *et al.*, 2005).

A Educação Ambiental crítica, que passará a ser denominada EA crítica daqui em diante neste texto, exercita a sua função pedagógica por meio da construção conjunta e colaborativa de conhecimentos e valores, a partir da disposição ao diálogo aberto e voluntário e do reconhecimento do outro e abertura para a escuta. Ela se orienta à elaboração coletiva, democrática e participativa de ações voltadas às mudanças sociais e ambientais, ao atuar sobre a esfera política a partir de uma leitura crítica da realidade. Trata-se de um exercício comunicativo que propicia a troca de experiências e a negociação das discordâncias em torno de temas de interesse comum (LIMA, 2005).

No caso do Brasil, a capacidade de influir nas intervenções ou não intervenções sobre o ambiente é distribuída social e geograficamente de forma assimétrica. Os atores sociais

detentores de maior poder econômico possuem maior capacidade para influenciar modificações na qualidade ambiental, seja pela via da pressão política direta, seja por meio da divulgação direta à sociedade sobre a importância econômica e social da execução de determinado empreendimento. Assim, a prática da gestão ambiental não é neutra, ou seja, o Estado, no campo ambiental, decide quem arca com os custos e quem privatiza os benefícios resultantes da ação antrópica sobre o meio físico-natural ou construído. Nesse sentido, a gestão ambiental participativa se constitui em um meio para diminuir as assimetrias existentes na sociedade, ao possibilitar aos cidadãos uma maior influência sobre as decisões estatais. Como os recursos ambientais são escassos, cabe ao órgão de meio ambiente, exercer o papel de mediador, facilitador e equalizador entre os interesses em conflito. Deve-se buscar proporcionar condições para que os diferentes atores sociais envolvidos exponham a sua posição a outros atores sociais e ao conjunto da sociedade, quanto à destinação dos recursos em disputa. A EA deve promover, através do estímulo à capacidade de comunicação, reflexão e ação das pessoas, o entendimento coletivo quanto às formas de apropriação dos recursos naturais (QUINTAS, 2005).

À EA é atribuído o papel de auxiliar os grupos sociais nos diferentes contextos socioambientais, proporcionando condições para o desenvolvimento das capacidades necessárias para o exercício do controle social da gestão ambiental pública. Portanto, a ação educativa busca incitar a participação qualificada dos grupos sociais afetados pelos processos envolvidos na gestão ambiental, normalmente, fonte de conflitos socioambientais. Esse processo educativo se torna eficaz ao auxiliar o indivíduo a se perceber como sujeito social capaz de compreender a complexidade da relação sociedade/natureza e, com isso, tornar-se agente ativo na prevenção e solução de danos ambientais causados por intervenções no ambiente físico-natural e construído. A EA constitui-se, assim, em importante instrumento de gestão ambiental pública para que a sociedade avalie as implicações de qualquer intervenção humana para o meio ambiente e, por consequência, para a qualidade de vida das populações (QUINTAS; GOMES; UEMA, 2006). “Enfim, trata-se de uma educação voltada para criar condições para o controle social na gestão ambiental, de modo a democratizar os processos decisórios sobre a destinação dos recursos ambientais [...]” (QUINTAS; GOMES; UEMA, 2006, p. 24).

Em relação à gestão pública, a complexificação da realidade social e a crescente demanda por formas mais democráticas de gestão das questões públicas resultaram no desenvolvimento de diversos modelos de governança pública que apregoam a participação das partes interessadas nos processos decisórios (SILVA; MELO, 2000). Entre as vertentes de governança pública,

destaca-se a governança colaborativa que, para Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020, p. 156), é definida como:

[...] um arranjo decisório coletivo, que envolve agências governamentais e atores não governamentais, com o propósito de formular e implementar uma política pública ou gerenciar um programa com fins públicos, de maneira voluntária, em um processo construtivo, orientado para o consenso.

Sobre os processos participativos de gestão da coisa pública, ressalta-se, conforme Bingham, Nabatchi e O’leary (2005, p. 554) o que se segue: “Uma área onde os novos processos de governança tomaram uma posição particularmente forte é na política ambiental. Isso faz sentido porque os ideais de participação pública têm sido centrais para o movimento ambientalista.” Essa assertiva é corroborada pelos objetivos sobre participação pública e controle social inscritos na Lei 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) (BRASIL, 1999).

Desta maneira, neste trabalho, propõe-se a análise do processo de governança colaborativa durante a fase de implementação do projeto “Educação Ambiental na Gestão de Espaços e Bens Ambientais” pelo IBAMA no estado do Ceará. Ressalta-se que a análise da implementação não compõe um conjunto homogêneo de ações voltadas à implementação da gestão compartilhada da pesca artesanal; muito pelo contrário, pois o projeto analisado é executado em comunidades pesqueiras de 5 (cinco) municípios da Região Metropolitana de Fortaleza; 4 (quatro) municípios do litoral leste; e 12 (doze) municípios do litoral oeste cearense, com problemas, interesses e objetivos nem sempre convergentes. Contudo, observa-se, como elemento comum em todas as intervenções, a forma de execução colaborativa das ações, conforme preconizado pela PNEA (BRASIL, 1999).

Salienta-se o potencial dos arranjos colaborativos nos processos educadores ambientais para promover a mitigação das questões ambientais e sociais e a mediação dos conflitos e disputas vinculadas a elas, bem como a sua importância para a melhoria das capacidades individuais e das condições de vida das pessoas e da coletividade. Por essa perspectiva, a participação dos representantes da sociedade civil e a construção conjunta de valores sociais, conhecimentos e soluções para os problemas comuns constituem princípios e objetivos que condicionam o sucesso da execução da PNEA (LIMA, 2005; LOUREIRO; LAYRAGUES, 2013). Além disso, a interação colaborativa entre os servidores que atuam nos Núcleos de Educação Ambiental,

responsáveis diretos pela execução dos projetos na área, e as demais partes interessadas, também constitui tanto um dos princípios básicos quanto um dos objetivos fundamentais da PNEA. Conseqüentemente, a colaboração entre os participantes deve figurar como um dos objetivos dos projetos executados para que a política alcance os resultados pretendidos em sua formulação (LOTTA, 2014). À vista disso, essa interação na implementação da política é objeto de interesse deste estudo. Portanto, considerando a convergência entre os pressupostos teóricos da Educação Ambiental crítica, que orientam a implementação dessa política pública, e da governança colaborativa, como forma de gestão na execução dessa política, pergunta-se: Como ocorre a governança colaborativa na formulação; implementação; e monitoramento e avaliação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA?

Entre as perspectivas teóricas para tratar o problema de pesquisa proposto, adotou-se o ciclo de políticas públicas e a governança colaborativa, como modelo de gestão pública, para a análise sobre a execução do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no Ceará, em cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Assim, o foco analítico recaiu sobre a atuação interativa dos Burocratas de Nível de Rua (BNRs), ligada aos Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) e coordenada pelo Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA), para a execução do projeto com a colaboração das demais partes interessadas.

A partir da revisão teórica, foi elaborado um modelo analítico de governança colaborativa, focado na interlocução colaborativa entre atores estatais e não estatais, que permitiu analisar o caso do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, que lida com a gestão compartilhada da pesca artesanal no litoral cearense.

Ressalta-se que o comitê CIPEA é composto por servidores de todas as áreas do IBAMA/SEDE e por representantes de todos os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) das Superintendências Estaduais; enquanto o Plano Nacional de Gestão da Educação Ambiental do IBAMA (PANGEA) busca integrar todas as ações de EA referentes à PNEA, que são da competência do IBAMA. Com isso em vista, analisar-se-á o projeto de EA seguindo o referencial teórico da governança colaborativa e das fases de Políticas Públicas, relacionando os achados com a implementação da PNEA.

1.2 Objetivos de pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a governança colaborativa na formulação; implementação; e monitoramento e avaliação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA. Para atender a esse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender como ocorrem a implementação da PNEA após a criação do CIPEA; o estabelecimento de diretrizes e linhas de ação unificadas; e a articulação dos projetos e ações de EA através do PANGEA;
- b) Identificar e analisar as ações empreendidas pelos atores interessados para a formulação, implementação e monitoramento e avaliação do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais;
- c) Apresentar os resultados alcançados pela execução do projeto a partir da análise sobre as ações colaborativas empreendidas na gestão compartilhada da pesca artesanal no litoral cearense.

1.3 Justificativa

Nas palavras de Pressman e Wildavsky (1973, p. 194, tradução nossa)¹: “Vale a pena estudar a implementação precisamente porque é uma luta pela realização de ideias. É o equivalente analítico do pecado original; não há escapatória da implementação e das responsabilidades decorrentes.” Afinal, uma política pública ou um projeto só existe de fato se ele é executado. Especificamente, estudar um projeto de EA que busca implementar a Política Nacional de Educação Nacional (PNEA) se justifica porque se busca compreender como são executadas ações que envolvem o enfrentamento e a mediação de problemas e conflitos ambientais. De tal modo, a resolução dessas questões implica a tentativa de se evitar a exaustão dos recursos naturais por sua utilização predatória e irracional, com consequências deletérias para as populações humanas e a vida na Terra como um todo (QUINTAS, 2005; CARVALHO, 2006; QUINTAS; GOMES; UEMA, 2006).

Contudo, Pressman e Wildavsky (1973) sugerem que os estudos sobre a implementação não devem se circunscrever apenas a esta fase da política pública, pois esta conduta pode ser uma

¹ Documento na língua inglesa.

forma reducionista de compreensão do ciclo de políticas públicas, limitando as conclusões na análise empreendida. Portanto, este trabalho propôs a análise de todo o ciclo de um projeto de Educação Ambiental conduzida pelo IBAMA no estado do Ceará, alinhada ao cumprimento dos princípios e objetivos positivados na formulação da Política Nacional de Educação Ambiental, mas com ênfase em sua implementação e na interação colaborativa dos atores envolvidos nesta fase.

Sobre a implementação, Lipsky (2019) compreende que os Burocratas de Nível de Rua ou BNRs são os principais responsáveis pela execução das políticas públicas e desempenham importante papel ao mediar a participação dos demais interessados. No caso brasileiro, parece existir certa escassez de estudos sobre a temática, como se pode inferir a partir do trecho abaixo:

No Brasil, existe a necessidade de desenvolver estudos empíricos que permitam compreender mais profundamente o papel da burocracia – principalmente a de nível de rua – e de outros atores públicos e privados na execução de diferentes políticas e que forneçam soluções inovadoras para o processo de tomada de decisão na fase de implementação (BONELLI *et al.*, 2019, p. 812).

Sob essa perspectiva, a presente pesquisa se propõe a analisar a execução de um projeto de Educação ambiental a partir da atuação dos educadores ambientais (BNRs) em interação colaborativa com os demais interessados.

Em complemento, Lotta (2014) entende que, na abordagem *bottom-up* de análise da implementação, os BNRs constituem elemento central por representarem o elo entre o desempenho das ações estatais e os atores da sociedade civil. Entretanto, a autora avalia que existe uma limitada quantidade de estudos sobre a fase de implementação, principalmente acerca da interação entre as partes interessadas no processo de execução da política como possível modificador do próprio processo de implementação. Diante disso, Lotta (2018) sugere a necessidade de realização de mais estudos que busquem compreender as relações e interações entre os implementadores e as demais partes interessadas como uma das variáveis explicativas para os resultados alcançados pela implementação das políticas públicas. Desse modo, este estudo busca contribuir para suprir a necessidade teórica apontada, ao se focalizar na análise da interação entre os Burocratas de Nível de Rua, como implementadores, e os diversos atores envolvidos, e apresentar os mecanismos relacionais e colaborativos construídos no interior do processo e como eles podem influenciar os resultados do projeto.

Dentre as formas de gestão pública que apregoam a participação e a interação colaborativa entre as partes interessadas, o modelo da governança colaborativa desponta como promissora alternativa para integrar a interface entre a estrutura administrativa pública e o seu corpo funcional, ainda predominantemente burocrática, e as formas de gestão compartilhada da coisa pública, que preconizam a participação cooperativa e democrática das partes interessadas (SKELCHER; MALTHUR; SMITH, 2005; NEWMAN *et al.*, 20014). Porém, Ansell e Gash (2008) expõem que a maior parte da literatura sobre governança colaborativa trata dos resultados do processo de colaboração, e não dos resultados da política ou da gestão. Assim, os autores sugerem que ainda falta a apresentação mais aprofundada na literatura de um entrelaçamento entre a implementação dos processos colaborativos e o alcance dos resultados pretendidos com os objetivos pactuados coletivamente. Perante o exposto, esta pesquisa pretende apresentar os resultados alcançados pela execução da política pública a partir da análise sobre as ações colaborativas empreendidas na gestão compartilhada da pesca artesanal no litoral cearense.

Em relação à Educação Ambiental no IBAMA, nota-se que ela tem se reorganizado ao longo dos anos para atender aos objetivos formulados na PNEA. De tal maneira, tentar compreender a atuação desta área da gestão ambiental pública sob a perspectiva colaborativa na formação de arranjos com capacidade para promover a participação dos atores sociais na gestão dos bens e espaços ambientais pode contribuir para o aperfeiçoamento da implementação dessa política pública (LAYRARGUES; LIMA, 2011; LIMA, 2005; LOUREIRO, 2008).

A reorganização dos Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) no IBAMA, como instância organizacional para concentração das iniciativas de EA, é extremamente recente e ainda permanece uma tarefa inacabada. A criação do Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA), pela Portaria n.º 34, para coordenar e oferecer suporte a essas iniciativas, ocorreu somente em 2016. Ela foi seguida pela publicação da Portaria n.º 1.920, em 04 de julho de 2018, que estabeleceu as linhas de ação e as diretrizes para a Educação Ambiental a fim de orientar as ações de EA. A estruturação de um Plano Nacional de Gestão da Educação Ambiental do IBAMA (PANGEA), aprovado pela Portaria n.º 81, de 12 de janeiro de 2021, para integrar e conferir unidade a todas as ações e projetos realizados pelo órgão, é ainda mais recente. A confecção desse plano se iniciou no ano de 2020 e foi concluída no início de 2021, quando passou a integrar e orientar todas as ações de EA realizadas no âmbito do IBAMA. Diante dessa situação, um estudo que proponha analisar esse processo e as iniciativas de

Educação Ambiental sob a responsabilidade do órgão, através de um modelo analítico de governança colaborativa, pode contribuir para a compreensão sobre como ocorre a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental na prática, a partir de um projeto de política pública de EA realizado pelo órgão.

Distingue-se que, para a Educação Ambiental Crítica, prevalente na gestão ambiental pública, as dimensões ambiental, social e econômica são indissociáveis. Ao reconhecer essa afirmação, a EA Crítica alça como seu objetivo final a promoção da cidadania de forma integral, pois o seu exercício não pode ser circunscrito apenas à dimensão ambiental (CARVALHO, 2006; PINTO; LOUREIRO, 2006; SORRENTINO *et al.*, 2005). Dessa maneira, propõe-se que a realização de um estudo de caso, com foco sobre a implementação de um projeto de EA, pode auxiliar na melhoria das estratégias de intervenção e mediação nos problemas e conflitos ambientais. Isso posto, buscou-se compreender como ocorrem a implementação da PNEA após a criação do CIPEA; o estabelecimento de diretrizes e linhas de ação unificadas; e a articulação de todos os projetos e ações de EA através do PANGEA.

Considerando todo o exposto, a presente pesquisa busca contribuir para melhorar a compreensão a respeito das ações colaborativas realizadas para alcançar resultados pactuados em comum acordo entre as partes interessadas. Com esse propósito, pretende-se analisar o processo de implementação do projeto de Educação Ambiental conduzido pelo NEA/CE, que opera na formação de espaços comunicativos recíprocos voltados à compreensão compartilhada dos problemas ambientais e à proposição de soluções conjuntamente formuladas na gestão compartilhada da pesca artesanal. Portanto, a análise proposta pode subsidiar o aperfeiçoamento das ações e projetos de EA, por intermédio de um maior entendimento sobre como esses processos ocorrem na prática. De fato, as proposições teóricas revelam indícios quanto à grande possibilidade de que os programas e projetos estruturados com o objetivo de implementar a PNEA possam se beneficiar de uma maior sistematização dos procedimentos colaborativos já existentes. Por conseguinte, a realização do presente estudo de caso pode ajudar a aprofundar a compreensão teórica e prática a respeito das ações colaborativas desenvolvidas, auxiliando, dessa maneira, na ampliação do corpo teórico sobre políticas públicas e governança colaborativa bem como na melhoria da execução da política pública.

Nesta introdução contextualizou-se o tema e apresentou-se o problema de pesquisa e a justificativa para a sua realização, além dos objetivos do presente estudo. No capítulo 2,

apresenta-se no referencial teórico o conceito e o ciclo de políticas públicas; a abordagem *bottom up* de implementação de políticas públicas; a teoria da governança colaborativa e os modelos analíticos utilizados na construção do modelo de governança colaborativa proposto inicialmente nesta pesquisa; e os atores envolvidos na governança colaborativa. O capítulo 3 trata da estratégia de pesquisa e dos procedimentos metodológicos adotados para a coleta e a análise dos dados. O capítulo 4 expõe o caso estudado em duas seções, a primeira aborda a trajetória da Educação Ambiental no IBAMA e a segunda detalha o Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Bens e Espaços Ambientais no litoral Cearense. No capítulo 5 a discussão dos resultados se estende por três seções que tratam das fases do ciclo de políticas públicas. Essas seções estão divididas em subseções representativas das dimensões e subdimensões de governança colaborativa, que foram utilizadas como categorias e subcategorias na Análise de Conteúdo; cujos resultados são utilizados para se construir um modelo adaptado de governança colaborativa. Por fim, no capítulo 6, conclusão, os objetivos são respondidos e são apresentadas as contribuições e as limitações da pesquisa.

2 GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta questões sobre a implementação de políticas públicas e sobre a governança colaborativa. Dessa forma, são abordados os seguintes temas: (i) o conceito e o ciclo de políticas públicas; (ii) o processo de implementação a partir da abordagem *bottom up*; (iii) a definição de governança colaborativa e os modelos analíticos que permitem analisá-la; e (iv) os atores que participam da governança colaborativa.

2.1 Políticas Públicas

A expressão “política pública” com o sentido adotado atualmente foi consolidada nas décadas de 1960 e 1970, especialmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra (SPINK; BURGOS, 2019). Howlett, Ramesh e Perl (2013) propõem uma definição funcional de política pública, em que a *policy-making* trata dos atores submetidos a restrições na tentativa de compatibilizar os objetivos políticos (*policy goals*) com os meios políticos (*policy means*) na resolução dos problemas públicos. Esse processo de compatibilização entre objetivos e meios possui duas dimensões. A primeira, a dimensão técnica, busca identificar a relação mais adequada entre objetivos e instrumentos para a resolução do problema. A segunda, dimensão política, visa estabelecer um comum acordo entre os atores em torno do problema político e a solução política para seu enfrentamento. Em resumo, diversas definições de política pública gravitam em torno das ideias de que a *policy-making* é “[...] um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 7).

Parece existir certo consenso em torno do princípio de que o estudo de políticas públicas trata das relações do governo com outros atores sociais para o atendimento às demandas dos cidadãos (REY, 2016). Essas relações ocorrem em um contexto em que os objetivos que definem uma política e meios adotados para implementá-la são resultado de uma disputa entre os diferentes atores sociais orientados por seus valores e interesses, juntamente a uma infinidade de circunstâncias contingentes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Sinteticamente, as políticas públicas seriam definidas como ações coordenadas sancionadas pelo poder público para atender às demandas da sociedade, identificadas e definidas em meio ao conflito de interesses entre os diversos envolvidos em uma determinada questão (REY, 2016).

As políticas públicas também são concebidas como “[...] decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas” (HEIDEMANN, 2009, p. 27). Outros autores definem políticas públicas de forma bastante operacional como: “[...] o que os governos fazem, por que o fazem [como o fazem] e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas” (PEDONE, 1986, p. 7). Esta definição será aplicada na condução do presente trabalho, principalmente voltado à compreensão da política pública como um ciclo dinâmico e interativo, em que as ações em todas as suas fases se influenciam nas duas direções. Dessa forma, é necessário discutir o ciclo de políticas públicas, como abordado na próxima seção.

2.2 Ciclo de Políticas Públicas

A análise da dinâmica da política (*policy dynamics*) pode ser realizada por meio do modelo do ciclo político-administrativo (*policy cycle*), que estabelece as fases básicas do processo da política pública (*policy process*). Nessa abordagem, a produção de política pública (*policy-making*) é caracterizada como um processo sociopolítico organizado em estágios sucessivos e dimensões constitutivas — instituições, processos e conteúdos — em cada ponto temporal do ciclo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Entre os estudos que analisam as políticas públicas, Howlett, Ramesh e Perl (2013) analisam-nas como um processo cíclico de aprendizagem em que os formuladores e gestores (*policy-makers*) definem as políticas em um processo incremental de tentativa e erro, regulado pelo monitoramento dos seus resultados, seguido por ajustes na ação para um novo ciclo de *policy-making*, com o propósito de alcançar os resultados originais ou alterados durante o processo. Nesse sentido, o ciclo político-administrativo extrapola o circuito problemas-políticas-resultados e se estende às atividades voltadas ao *feedback* e aperfeiçoamento das ações. Segundo Frey (2000, p. 226), “as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.”

Alguns autores, como Frey (2000), Lotta e Vaz (2015) e Biasoli e Sorrentino (2018), apontam que o ciclo de políticas públicas é um modelo que não possui correspondência exata com a realidade, mas é eficiente como instrumento analítico. Nesse sentido, facilita-se a compreensão

de alguns aspectos importantes das políticas públicas (FREY, 2000; LOTTA; VAZ, 2015), como seu processo dinâmico, mutante e complexo, e suas interfaces com as distintas dimensões (BIASOLI; SORRENTINO, 2018).

Ao argumentar sobre a análise da política pública como um ciclo, Frey (2000) e Hill e Hupe (2002) fazem ressalva quanto à necessidade de considerar que as fases do ciclo são amplas e inter-relacionadas, de modo que há influências de uma fase sobre as outras nos dois sentidos, e não uma relação linear de sentido único. Concernente à diversidade de configurações do ciclo de políticas públicas encontradas na literatura, Frey (2000, p. 226) esclarece o que se segue: “As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas”. De modo complementar a essa discussão, entre os estudos sobre esse ciclo, Lotta e Vaz (2015) e Lotta (2019) propõem a divisão desse processo em agenda e formulação, implementação e monitoramento e avaliação, conforme ilustrado (FIG. 1).

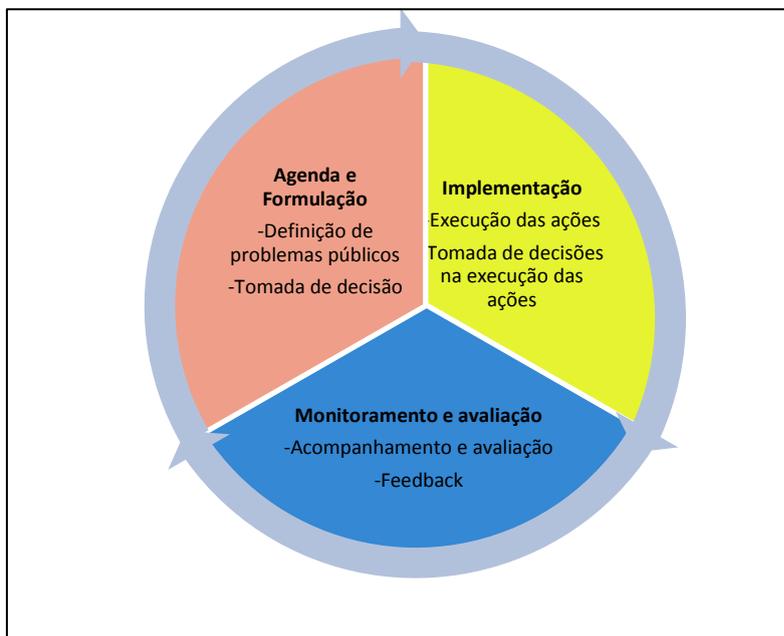


FIGURA 1– Ciclo de Política Pública

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos trabalhos de Lotta e Vaz (2015), Lotta (2019) e Lipsky (2019)

Na fase de agenda e formulação, procura-se compreender como os assuntos e problemas públicos formam a agenda e se tornam questões a serem tratadas pelo Estado por meio de ações

planejadas pela administração pública. Nesse estágio do ciclo, observam-se quais atores influenciam a agenda e participam do processo de formulação e quais são os instrumentos utilizados no processo de planejamento (LOTTA; VAZ, 2015).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) ressaltam que a deliberação e a tomada de decisão sobre os aspectos gerais das políticas públicas ocorrem em sua formulação, fase em que a maior parte das decisões políticas elegem os meios para se alcançar os objetivos pretendidos. Enquanto as decisões tomadas na implementação buscam viabilizar o alcance dos fins públicos definidos na fase precedente da política, que nortearão as ações subsequentes durante a sua execução.

A implementação de políticas públicas, por sua vez, ocorre com a execução da política anteriormente formulada. Os estudos focados nesta fase do ciclo de políticas públicas buscam compreender quais são os papéis dos atores envolvidos, como ocorre o processo, as formas de contratualização e as diferenças entre a política executada, enquanto ação no plano concreto, e a política formulada, enquanto ação planejada no plano ideal. Ressalta-se que o planejamento e a ação materializada nunca serão integralmente coincidentes porque a transposição do plano para a realidade envolve a superveniência de uma série de variáveis que são imprevisíveis em sua totalidade. Assim, devem existir adaptações para lidar com esses elementos imprevisíveis, mutáveis e específicos a cada situação, para que a política seja de fato executada (LOTTA; VAZ, 2015).

Pressman e Wildavsky (1973) ponderam que a implementação é extremamente complexa, o que impossibilita que o processo de tomada de decisões ocorrido na fase de formulação da política preveja todos os detalhes necessários à sua efetiva execução. Essa situação cria um vácuo decisório que deve ser sanado pelos implementadores da política. Desta forma, as decisões tomadas na fase de implementação devem utilizar o planejamento anterior como balizador, mas se orientar à resolução do problema público tal qual ele se apresenta no plano concreto.

Hill e Hupe (2002) destacam que o conteúdo das políticas públicas, definido em sua fase de formulação, e o seu impacto sobre as pessoas afetadas podem ser substancialmente alterados durante a implementação. Em complemento, Pressman e Wildavsky (1973) afirmam que as políticas públicas sofrem adaptações ao longo da sua existência devido a demandas que surgem em sua implementação. Essas demandas posteriores e contingentes são atendidas através da

tomada de decisões durante a execução da política pública para adaptá-la aos problemas não previstos em sua formulação.

Segundo Lipsky (2019), a superação das lacunas existentes entre o planejamento (fase de formulação) e a execução (fase de implementação) da política pública se dá através do exercício da discricionariedade decisória pelos seus implementadores. Assim, cabe a eles mediar o estabelecimento de acordos entre as partes interessadas e realizar as adaptações barganhadas para a tomada de decisão que permita a continuidade da política.

Finalmente, na fase de monitoramento e avaliação, é analisado se as ações implementadas produziram os resultados esperados e deve ser observado quem são os atores envolvidos, quem executa as ações, quais as responsabilidades e os resultados, cotejando-se a relação entre o que foi formulado e o que foi implementado (LOTTA; VAZ, 2015). Lotta (2019) adiciona que, nesta fase, também se busca compreender os instrumentos de avaliação empregados; as diferentes dimensões dos resultados, como eficiência, eficácia, efetividade, entre outras; e os mecanismos de *feedback*.

As informações produzidas durante o monitoramento e avaliação são aproveitadas através dos mecanismos de feedback, ao retornar informações úteis ao aperfeiçoamento da política pública (SCHINDLER, 2013). Neste sentido, Secchi (2013, p. 63) entende que:

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

Silva e Melo (2000) propõem que a ideia da avaliação para a simples correção nos rumos da política deve ser substituída pela concepção da avaliação como instrumento de aprendizagem, pois o seu efeito retroalimentador permite a constante reformulação e adaptação da política durante a sua implementação. Howlett, Ramesh e Perl (2013) também concebem a avaliação como uma oportunidade de *policy learning*, que retroage sobre as políticas públicas podendo contribuir para introduzir melhorias e consolidar avanços.

A execução das fases do ciclo de políticas públicas depende da ação de atores estatais, do setor privado e da sociedade civil, cada um com determinados objetivos que envolvem a

implementação da política pública (LOTTA; VAZ, 2015). Nessa acepção, Heidemann (2009) explica que a política pública é formada pela intenção traduzida em ação. Esse autor destaca que podem existir políticas públicas sem uma intenção formalmente manifestada, mas não existem políticas públicas sem ação. Com base nessa discussão, analisa-se, nesta pesquisa, o ciclo de políticas públicas, mas se tem como foco a implementação, que é a responsável pela tradução das intenções ou propósitos previamente pactuados em ações concretas no tempo e no espaço. A próxima seção apresenta as questões concernentes à implementação de políticas públicas exploradas nesta pesquisa.

2.3 Abordagem *bottom-up* na implementação de políticas públicas

A implementação deve seguir à formulação das políticas públicas que já foram decididas e precisam ser executadas, pois, sem ação, elas constituem apenas um conjunto de boas intenções (HEIDEMANN, 2009). Hill e Hupe (2002) reiteram que se trata de uma questão simples de lógica, ou seja, o processo de implementação pressupõe a anterioridade do processo de se formular o que precisa ser realizado. Em complemento, Wu *et al.* (2014) afirmam que a implementação é uma fase do ciclo de políticas públicas em que as decisões tomadas anteriormente se traduzem em ações. Em suma, os estudos de implementação analisam o momento em que ocorre a materialização das políticas (LOTTA, 2019).

Embora já houvesse alguns estudos sobre implementação antes da década de 1970, a tendência até esse período era analisá-la como uma fase do ciclo de políticas de ocorrência certa, garantida, quase automática, já que os mandatos políticos eram avaliados como claros e acreditava-se que os administradores fariam exatamente o que seus chefes políticos exigiam deles, sem considerar a possibilidade de ocorrência de desvios durante a sua execução (HILL; HUPE, 2002). Posteriormente, os estudos trouxeram inovações ao admitir que existem lacunas entre os objetivos definidos no planejamento e os resultados efetivamente alcançados. Nesse sentido, a questão central passa a ser: “por que há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados?” (LOTTA, 2019, p. 14). Analisar a fase de implementação, portanto, “abre caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões” (LOTTA, 2019, p. 14).

Partindo dos questionamentos sobre o processo de implementação de políticas públicas, esta pesquisa adota a abordagem *bottom-up*, que, para Lane (2000), tem como principais características o foco na aplicabilidade e na execução real da política. Segundo Lotta (2019), a abordagem *bottom-up* estabelece que a implementação não pode ser analisada a partir das diferenças entre a sua formulação e a sua execução, mas como um dos processos contínuos das políticas públicas que exige decisões, como as demais fases do ciclo. Nessa abordagem, o objetivo é descrever e analisar os processos de execução e os seus resultados, preocupando-se em compreender como a política de fato ocorre (LANE, 2000; LOTTA, 2019).

A abordagem *bottom-up* ganha atenção nos anos 1980, devido a um conjunto de estudos organizacionais e sociológicos, que se concentraram na análise sobre os atores responsáveis pela implementação, designados posteriormente como burocratas de nível de rua. Wu *et al.* (2014) ressaltam que, para compreender como a política pública é transposta do seu planejamento para ações concretas, existem diversas questões que tendem a distanciar os seus resultados das suas expectativas iniciais, como a ambiguidade das políticas, os recursos limitados e as pressões de tempo. Nessa perspectiva, sublinha-se: “A política pública é, portanto, flexível a ponto de se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados” (LOTTA, 2014, p. 192).

A partir desse enquadramento, Lotta (2019, p. 18) elenca quatro pressupostos alcançados pelos estudos sobre implementação. O primeiro é a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios contínuos que perpassam diferentes atores, o que é chamado de “cadeia decisória”. O segundo compreende que processos decisórios são complexos. O terceiro é que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Por fim, o quarto pressuposto analítico dos estudos de implementação é que há muitos fatores interferindo e influenciando a implementação de políticas públicas.

Diante disso, a implementação não constitui apenas um processo residual e linearmente sequencial, voltado exclusivamente ao cumprimento das determinações estabelecidas na formação de agenda e formulação (HUPE; HILL, 2015). A implementação é entendida como processo autônomo, interligado às demais fases do ciclo de políticas, em que decisões cruciais são tomadas, e não somente implementadas em correspondência estrita ao que foi decidido na formulação. Desta forma, conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e

ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores tomem decisões relevantes para o sucesso da política (SILVA; MELO, 2000).

Portanto, concebem-se a formulação e a implementação como processos decisórios contínuos e articulados, que se modificam de cima para baixo e de baixo para cima, a partir da atuação dos diferentes atores envolvidos, constituindo uma cadeia decisória. Nessa acepção, as políticas públicas são compostas por várias camadas decisórias, intercalando-se entre hierárquicas e paralelas, em que os diferentes atores envolvidos decidem diferentes questões distribuídas por esses níveis decisórios, do planejamento à efetiva execução da política (HILL; HUPE, 2003).

Assim, os processos decisórios possuem níveis de complexidade atrelados à camada e ao nível em que a decisão ocorre, em uma sequência que engloba desde a formulação da política pública, que define aspectos mais gerais; até a sua implementação, que envolve decisões mais específicas na execução cotidiana das ações em situações práticas. Esses processos decisórios se diferenciam entre *multi-layering* (múltiplas camadas), que envolvem várias camadas com mandato para decisão e *multi-level* (múltiplos níveis), em que a decisão demanda o envolvimento de vários níveis hierárquicos. Considerando que o ambiente institucional é complexo, geralmente as políticas públicas dependem de ambos os processos decisórios ao mesmo tempo ao longo do seu ciclo, uma vez que lidam com o processo de múltiplas camadas na relação com outras instituições para a implementação conjunta de políticas e com múltiplos níveis na estrutura hierárquica do próprio órgão público (HILL; HUPE, 2003).

Ao se aceitar que a implementação implica a ideia da política formulada se tornar ação, aceita-se também que essa transposição pressupõe uma série de processos dinâmicos relacionados, que envolvem comunicação, situações conflitivas, negociação e decisões barganhadas (SCHOFIELD, 2001). Desta forma, os modelos interativos e negociais de implementação tendem a conceber as ações realizadas na implementação das políticas públicas como resultados possíveis a partir do seu ambiente de execução, ou seja, o conjunto de atores e interesses, a sua capacidade relativa de barganha, nível de conflito, entre outras questões (BARRET, 2004). Logo, os mecanismos relacionais desenvolvidos entre os implementadores e as demais partes interessadas ao longo do processo de implementação da política pública possuem potencial para afetar os resultados obtidos (LOTTA, 2014).

Em síntese, a implementação é empreendida no plano concreto, em que depende de troca de informações e negociações em meio a um conjunto complexo de interações que ocorrem em territórios submetidos a conjunturas variadas, nas quais atuam agentes públicos, atores com interesses divergentes, organizações estatais e não estatais, além da disputa pelos recursos na conformação da política. Assim, a implementação não é um processo mecânico que se segue à formulação das políticas públicas, mas uma fase em que as negociações e decisões sobre a sua execução são determinantes para o seu êxito (JACCOUD; LÍCIO; LEANDRO, 2018).

Com a complexificação do ambiente de execução das políticas públicas, sujeito à interação de diferentes atores institucionais e não institucionais, estatais e não estatais, portadores de diferentes interesses e demandas, em diferentes contextos, pode-se afirmar o que se apresenta: “A implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança (governance). Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação” (SILVA; MELO, 2000, p. 15).

Outra característica da implementação de políticas públicas é ser uma fase dependente do envolvimento de múltiplos atores nos processos decisórios, que possibilitam a sua materialização. Os atores podem ou não fazer parte das organizações, classificando-se em estatais ou não estatais, formais ou informais. Eles constituem grupos multiorganizacionais que interagem em defesa de diferentes perspectivas, interesses e valores (HJERN; PORTER, 1981).

Dessa forma, a presente pesquisa propõe a análise do processo decisório de múltiplas camadas, por envolver diferentes atores organizacionais; e de múltiplos níveis, por envolver diversos níveis hierárquicos dentro do IBAMA para a aprovação e execução do projeto de EA na Gestão dos Bens e Espaços Ambientais. Nesse sentido, esta pesquisa, além de analisar como ocorre a tomada de decisão na fase de implementação, também explora a participação dos atores nesse processo por meio da perspectiva da governança colaborativa, que é abordada na próxima seção.

2.4 Governança colaborativa

A literatura sobre políticas públicas tem mostrado que o poder do Estado vem se tornando, progressivamente, mais descentralizado, sendo exercido com o auxílio de instituições plurais, em um sistema de poder e autoridade mais pulverizado, que cria novos espaços para a ação social. Esse novo contexto pode ser evidenciado pela tendência dos estudos nessa área; ao invés

de explorarem a ideia de governar, pesquisas têm discutido a governança; a democracia representativa tem sido substituída pela democracia deliberativa; e o controle estatal direto tem dado lugar à ideia de estratégias de inclusão da sociedade civil na governança colaborativa (NEWMAN *et al.*, 2004).

As pesquisas sobre relações intergovernamentais, gestão e implementação de políticas públicas descrevem a gestão pública como colaborativa na prática (MCGUIRRE, 2006; SKELCHER; MALTHUR; SMITH, 2005; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). Pressman e Wildavsky (1973), por exemplo, em seu estudo sobre implementação de políticas públicas de forma compartilhada, descrevem processos de gestão dotados de práticas colaborativas na deliberação e decisão sobre questões públicas entre atores públicos e privados. Skelcher, Malthur e Smith (2005), por sua vez, investigam a relação entre práticas democráticas e o desenho das instituições que operam em espaços colaborativos, em que atores públicos, privados e sem fins lucrativos se unem para moldar, fazer e implementar políticas públicas. Nesse sentido, os autores explicam que os arranjos institucionais de governança pública colaborativa integram as partes interessadas em torno de ações conjuntas orientadas ao alcance de objetivos pactuados democraticamente e, por operarem à certa distância dos centros de autoridade política, possuem maior flexibilidade em seus processos decisórios e nas ações decorrentes. Assim, segundo Nabatchi (2010), como atividade, a governança promove o compartilhamento de poder na tomada de decisões e a autonomia e a independência dos cidadãos ao engajá-los no processo de execução de ações públicas orientadas ao alcance do bem comum. Com isso, tende-se a aumentar a adesão das partes interessadas na formação de parcerias para execução de ações colaborativas na gestão pública.

Ressalta-se que as parcerias nos processos colaborativos são constituídas, todavia, sob a tensão entre sua orientação democrática e os controles para garantir o atendimento do interesse público, de um lado; e, de outro lado, a entrega dos resultados à comunidade. Dessa forma, o principal desafio enfrentado pelos arranjos colaborativos de governança é conciliar as demandas sobre participação democrática e a entrega de resultados. Assim, a participação confere legitimidade e direcionamento, e a preocupação com a entrega dos resultados se ocupa da eficácia das ações realizadas para a expansão do bem estar da comunidade (SKELCHER; MALTHUR; SMITH, 2005).

Nos espaços de governança colaborativa, forma-se uma relação de dependência recíproca, subsumida à tensão entre a orientação democrática da colaboração e os controles e pressupostos burocráticos ainda prevalentes na gestão pública. Nesses espaços, os atores estatais encontram parceiros não estatais, comunidades e cidadãos e, embora esses encontros sejam permeados por conflitos, as ações são negociadas por meio do estabelecimento de relações de interdependência e reciprocidade entre as partes interessadas. Nesse caso, os atores estatais buscam garantir a responsividade das ações e a legitimidade das políticas por meio da participação e do diálogo com representantes da sociedade civil. Por sua vez, os cidadãos dependem da interação com os atores estatais para expressar diretamente os seus interesses, fazendo frente à crescente insatisfação com os mecanismos de representação indireta, que envolvem os políticos e os partidos. Contudo, em boa parte dos casos, os cidadãos diretamente interessados nas ações implementadas, dependem dos mecanismos de feedback institucionalizados, como os formulários de avaliação do serviço, para manifestarem a sua satisfação ou insatisfação com a entrega dos serviços públicos. Assim, observam-se as dificuldades no estabelecimento de canais de comunicação democrática na interface entre estruturas públicas burocráticas e a formação de arranjos voltados à gestão colaborativa nas políticas públicas. Portanto, as novas formas de governança não substituem as anteriores, mas interagem entre si, algumas vezes de forma conflituosa (NEWMAN *et al.*, 2004).

A análise realizada por Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020) sobre governança colaborativa mostra que a articulação entre os atores organizacionais e individuais na tentativa de conciliar interesses distintos, de modo a alcançar os objetivos comuns pactuados por eles, é um desafio a ser solucionado durante a implementação de um programa ou de uma política pública. Os autores argumentam que a questão sobre a interação entre os diferentes atores esteve presente desde os primeiros modelos de implementação de políticas públicas. Alguns estudos teóricos, como Ansell e Gash (2008), Tang e Mazmanian (2010), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), e Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020), procuram definir conceitos e critérios que configuram esse processo e tentam sistematizá-lo por meio de modelos de pesquisa para que seja possível analisá-lo empiricamente e compreendê-lo.

Ansell e Gash (2008) sugerem que a governança colaborativa pode ser definida como um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas, incluindo aquelas não estatais, em um processo de tomada de decisão coletiva formal e deliberativo, orientado para o consenso e que tem por objetivo fazer ou implementar

políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos. Os autores também enfatizam seis critérios relevantes a serem observados na caracterização de arranjos colaborativos: (i) a iniciativa do fórum é pública; (ii) inclui atores não estatais entre os participantes; (iii) os participantes influenciam direta e efetivamente o processo decisório; (iv) existe organização formal e reuniões coletivas entre os participantes; (v) as decisões são orientadas ao consenso, mesmo ele não sendo alcançado em todas as ocasiões; e (vi) a colaboração estabelecida é focada nas políticas e questões públicas. Eles postulam que a colaboração requer o estabelecimento de comunicação bidirecional, em que o poder público e as partes interessadas se influenciam mutuamente por meio do diálogo em processos deliberativos coletivos. Nos arranjos colaborativos, busca-se estabelecer uma relação cooperativa entre as partes interessadas, ao incorporá-las a um processo participativo de tomada de decisão.

Tang e Mazmanian (2010), por sua vez, concebem uma definição de governança colaborativa que a difere das alternativas de mercado, das burocracias públicas e da terceirização na prestação de serviços públicos. Para os autores, esse tipo de governança envolve: “processos de estabelecer, orientar, facilitar, operar e monitorar arranjos organizacionais intersetoriais para resolver problemas de política pública que não podem ser facilmente resolvidos por uma única organização ou pelo setor público sozinho” (TANG; MAZMANIAN, 2010, p. 4, tradução nossa)². Dessa forma, esses arranjos são formados por esforços conjuntos, expectativas recíprocas e participação voluntária entre organizações formalmente autônomas, oriundas de duas ou mais instâncias do poder público — com e sem fins lucrativos —, a fim de alavancar (construir sobre) os atributos e recursos exclusivos de cada um.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) também apresentam uma definição de governança colaborativa, porém de forma mais ampla, ou seja, como processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de forma construtiva; além das fronteiras das agências públicas, níveis de governo e/ou das esferas pública, privada e cívica, com o intuito de alcançar um propósito público que não poderia ser realizado de outra maneira. Esses autores consideram que essa definição analítica mais ampla permite que se realizem distinções em sua utilização entre diferentes campos: como administração pública, resolução de conflitos e gestão ambiental, por exemplo; aplicações e configurações: como gestão pública colaborativa, governança com vários parceiros, governança participativa, governança em rede,

² Documento na língua inglesa.

etc; classes: como acadêmicos e profissionais de mercado; e escalas: setoriais, locais, regionais, por exemplo.

Finalmente, Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020, p. 156), a partir do conjunto dos estudos na área, explicam que a governança colaborativa é:

[...] um arranjo decisório coletivo, que envolve agências governamentais e atores não governamentais, com o propósito de formular e implementar uma política pública ou gerenciar um programa com fins públicos, de maneira voluntária, em um processo construtivo, orientado para o consenso.

Nesta pesquisa, adota-se esse conceito de governança colaborativa, uma vez que o objetivo é explorar os processos colaborativos na implementação da política pública a partir de uma perspectiva de natureza voluntária (não coercitiva).

Além de apresentar conceitos, há estudos que sugeriram alguns modelos de pesquisa como estruturas integrativas que oferecem um amplo mapa conceitual para situar e explorar os componentes de sistemas de governança colaborativa. Tais modelos podem ser utilizados nas análises de arranjos colaborativos com o objetivo de melhorar a compreensão, desenvolver e testar uma teoria, além de permitir obter resultados que contribuam para a melhoria da prática da governança (EMERSON, NABATCHI; BALOGH, 2012). Existem inúmeros *frameworks* na literatura, alguns com abordagens mais gerais e outros muito específicos, aplicados a uma área, como a implementação de políticas ambientais, que corresponde à proposta desta pesquisa. Assim, com base em alguns estudos (ANSELL; GASH, 2008; TANG; MAZMANIAN, 2010; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020), foram selecionados alguns modelos que estão mais alinhados aos objetivos desta pesquisa, conforme apresentado a seguir.

O modelo de governança colaborativa desenvolvido por Ansell e Gash (2008), a partir de uma metanálise de 137 estudos de caso sobre processos colaborativos, apresentado na FIG. 2, parte de uma abordagem de contingência para orientar processos colaborativos, destacando as condições influentes na estratégia de elaboração de políticas e a gestão pública. Ademais, esse modelo define dimensões-chave dos processos colaborativos, como as condições iniciais de colaboração entre os atores, o papel da liderança, o desenho institucional, os processos colaborativos. A forma como essas dimensões estão relacionadas com o processo decisório

colaborativo influenciam os resultados da política pública implementada (PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020).

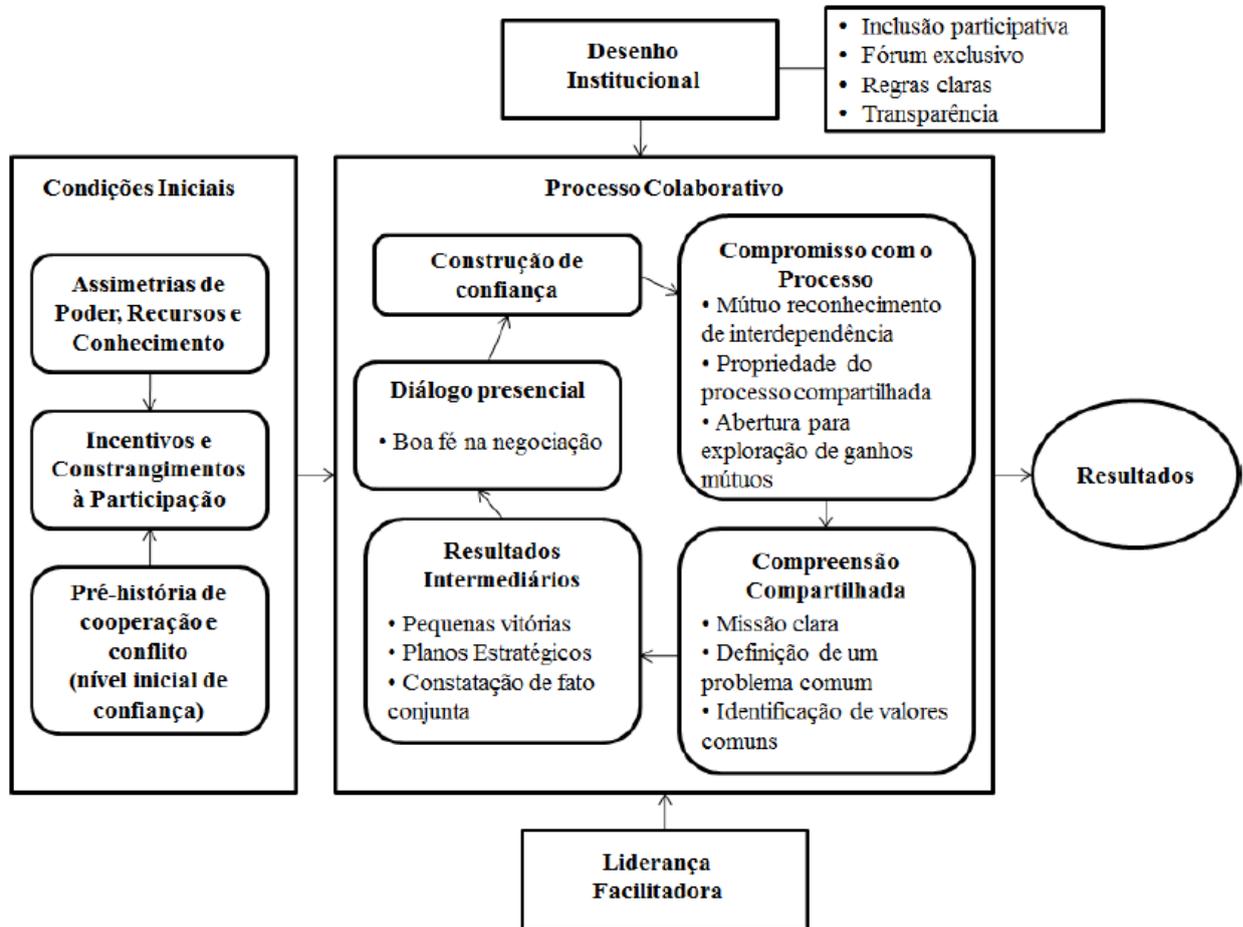


FIGURA 2 – Modelo de governança colaborativa

Fonte: Ansell e Gash (2008, p. 550), adaptada por Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020, p. 164).

No modelo de Ansell e Gash (2008), as condições iniciais envolvem as assimetrias de conhecimento, recursos e poder; os incentivos e constrangimentos à participação; o nível de confiança entre os atores; e o grau de conflito existente antes do início do processo colaborativo. Essas condições representam a conjuntura existente no princípio da relação colaborativa, influenciam todo o modelo e podem se constituir em facilitadores ou dificultadores à colaboração entre os interessados. Considerando que a participação colaborativa de cada ator é voluntária, é necessário analisar os incentivos, positivos ou negativos ao engajamento dos atores no processo colaborativo. Deve ser considerada também a possível existência de arenas alternativas para a solução unilateral da questão ou de elementos no histórico do conflito que podem dificultar o estabelecimento do processo colaborativo (ANSELL; GASH, 2008 *apud*

PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020). A percepção da interdependência entre as partes interessadas constitui fator crucial para a manutenção da disposição à colaboração nos casos em que existem fóruns alternativos para a solução dos problemas públicos, uma vez que os atores envolvidos não podem resolver a questão isoladamente nestas situações (ANSELL; GASH, 2008).

O histórico de conflitos e/ou cooperação entre as partes interessadas auxilia na modulação do nível de confiança presente no início da relação colaborativa e também contribui para aumentar ou diminuir o nível de desequilíbrio porventura constatado. As assimetrias de poder, conhecimento e recursos podem afetar as condições de início ao modular a capacidade das partes interessadas para participarem dos processos colaborativos. Assim, as assimetrias nas capacidades de organização, de exercer influência ou a indisponibilidade de recursos (financeiros, materiais ou tempo) podem interferir na capacidade de participação de uma das partes interessadas em condições de igualdade no arranjo colaborativo. Desta maneira, a situação de desigualdade nas condições de participação pode desestimular o envolvimento de alguns atores e dificultar o processo de mobilização e engajamento (ANSELL; GASH, 2008; SELIN; CHAVEZ, 1995). Por isso, nos casos em que existam assimetrias significativas entre as partes interessadas, é recomendável a adoção de estratégias de empoderamento e representação das partes hipossuficientes. Essas estratégias devem constituir um incentivo à participação e ao engajamento. Ou seja, as partes interessadas tendem a ser incentivadas a participar dos processos colaborativos quando percebem que podem, de fato, influir nas decisões tomadas e que existe vinculação entre a participação e a obtenção de resultados concretos (ANSELL; GASH, 2008).

A liderança facilitadora, outra dimensão do modelo de Ansell e Gash (2008), refere-se à atuação mediadora por parte de um dos atores nos processos de negociação. Essa dimensão é fundamental, uma vez que a liderança tem um papel de estabelecer e manter as regras claras, construção de confiança, facilitação do diálogo e no alinhamento de acordos com ganhos mútuos (ANSELL; GASH, 2008; PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020).

O desenho institucional, por sua vez, envolve o estabelecimento de regras e protocolos aplicáveis à colaboração, o que é uma variável crítica para a legitimidade do processo. À vista disso, na concepção do arranjo colaborativo, uma das principais preocupações recai sobre a inclusão participativa ampla, por sua capacidade de fornecer ancoragem democrática e

legitimidade às ações realizadas. O incentivo à participação requer não somente a existência de regras claras aplicáveis à colaboração, mas também a sua aplicação transparente no processo, como garantia de que as negociações realizadas e as decisões pactuadas na arena pública são legítimas e, principalmente, serão cumpridas. A exclusividade do fórum colaborativo também influencia a disposição para participar do processo, pois, diante da existência de fóruns alternativos ou de formas para resolução unilateral das disputas, tende-se a desestimular o interesse participativo (ANSELL; GASH, 2008). Pessoa (2017, p. 31) conceitua o desenho institucional como “ponto de análise fundamental, que influencia diretamente os resultados do processo colaborativo”.

Por fim, a última dimensão do modelo, ou seja, o próprio processo colaborativo, é definido como iterativo e não linear. Essa dimensão é influenciada pelas condições iniciais, liderança facilitadora e desenho institucional (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020).

No modelo, essa colaboração pode ocorrer a partir de cinco subdimensões interdependentes: diálogo presencial entre os participantes, construção de confiança, compromisso com o processo, compreensão compartilhada e resultados intermediários. A partir do diálogo, ocorre a negociação das propostas de determinada política, mas isso depende da construção de relações de confiança mútua, o que demanda um prazo dilatado de tempo, considerando que não é possível se estabelecer confiança de forma superficial (ANSELL; GASH, 2008, PESSOA, 2017). Alexander, Comfort e Weiner (1998) afirmam que a confiança é um processo incremental construído através da realização conjunta de ações ao longo do tempo e constitui a base sob a qual se desenvolve a governança colaborativa. Já Tett, Crowther e O’Hara (2003) postulam que a confiança frequentemente é desenvolvida a partir de vínculos pessoais anteriores existentes entre as partes interessadas, especialmente nos casos em que os tomadores de decisão de nível local, em alguma medida, convivem entre si em sua vida cotidiana

A construção de confiança também afeta o compromisso com o processo, que requer o reconhecimento recíproco da interdependência entre os participantes, compartilhamento de responsabilidades e abertura para a construção de acordos que possibilitem a todos os envolvidos auferir ganhos (ANSELL; GASH, 2008). Desta maneira, verifica-se que os “acordos negociados são projetados para resolver conflitos, produzindo um acordo vinculativo ratificado por todas as partes interessadas participantes” (SELIN; CHAVEZ, 1995, p. 18). Assim, o

compromisso com o processo terá influência sobre o entendimento compartilhado, que envolve a construção de objetivos, valores e estratégias comuns por meio do estabelecimento de relações dialógicas, constituídas através do debate, em que a negociação e a persuasão são argumentativas, racionais e democráticas e tendem à formação de consenso (ANSELL; GASH, 2008). Finalmente, as outras quatro subdimensões do processo colaborativo descrito levam aos resultados intermediários, que são objetivos concretos alcançados que, embora não sejam os objetivos finais do processo colaborativo, representam um avanço em sua direção, que possui valor por si mesmo. Também contribuem para a consolidação da confiança e são impulsionadores para a continuidade do processo e para a colaboração exitosa (ANSELL; GASH, 2008 *apud* PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020). Ressalta-se que a posição central da adesão voluntária ao processo de governança colaborativa permanece, mesmo quando o arranjo é imposto pelas regras (ANSELL; GASH, 2008 *apud* PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020).

Ansell e Gash (2008) destacam em suas conclusões a existência de três contingências centrais especificadas durante a condução do seu estudo meta-analítico: tempo, confiança e interdependência. Contudo, essas contingências não foram integralmente representadas pelo modelo analítico de governança pública proposto pelos autores, pois são elementos dotados de influência abrangente sobre o processo colaborativo e conexos entre si, por isso, difíceis de se analisar como variáveis desassociadas. Por fim, advertem quanto à necessidade de se considerar essas contingências gerais, essenciais ao êxito dos processos colaborativos.

Outro modelo analítico foi proposto por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). Conforme apresentado na FIG. 3, esse modelo é composto por três dimensões aninhadas. Elas são mostradas como caixas sobrepostas, em que a mais externa representa o contexto geral do sistema e abarca as demais. O regime de governança colaborativa (RGC) está no meio e contém a dinâmica colaborativa e as ações colaborativas. As duas, em conjunto, moldam a qualidade geral e a extensão em que determinado RGC é desenvolvido e eficaz. A dinâmica colaborativa é composta pelo engajamento baseado em princípios, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta como componentes interativos (relacionamento) e iterativos (ciclo, repetição).

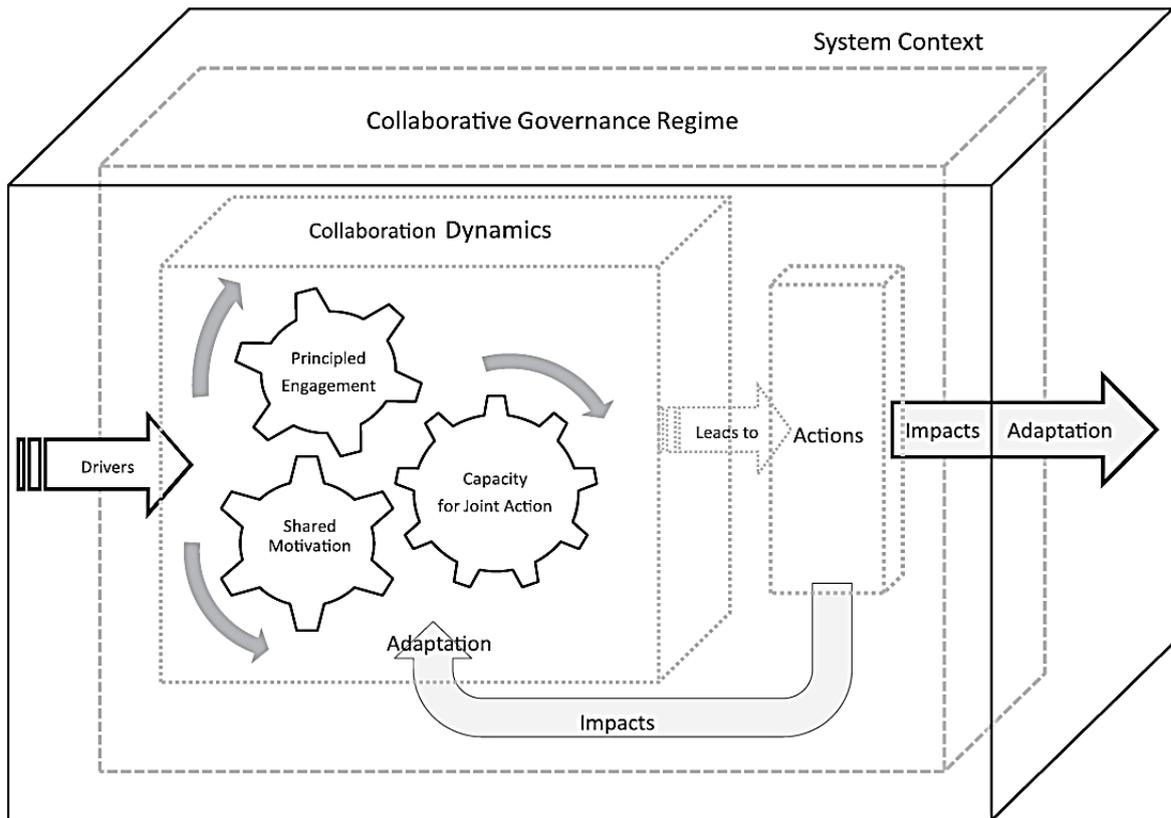


FIGURA 3 – Estrutura integrativa para governança colaborativa

Fonte: Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 06).

A partir dos elementos analíticos apresentados por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), pode-se definir que o engajamento baseado em princípios acontece ao longo do tempo por meio da iteração de quatro elementos: descoberta, definição, deliberação e determinação. Nesse processo reiterado e distribuído no tempo, a descoberta trata da revelação de interesses, preocupações e valores individuais e compartilhados, assim como da identificação e análise de informações relevantes e significativas e suas implicações. A definição caracteriza os esforços contínuos para construir um significado compartilhado e articulado aos propósitos e objetivos comuns. A deliberação ocorre através do diálogo entre os envolvidos para fundamentar a tomada de decisões. Já as determinações envolvem decisões procedimentais e pactuações de acordos entre os envolvidos.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 13) definem a motivação compartilhada “[...] como um ciclo de autorreforço que consiste em quatro elementos: confiança mútua, compreensão, legitimidade interna e compromisso”. O autor destaca que, entre esses elementos, o único que não tem correspondência ao modelo de Ansell e Gash (2008) é a legitimidade interna, que pode

ser explicada como o sentido de validação interpessoal gerado pela compreensão mútua entre os integrantes do processo colaborativo.

Na estrutura analítica proposta por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), a capacidade de ação conjunta é formada pela combinação de quatro elementos necessários: arranjos processuais e institucionais, liderança, conhecimento e recursos. Os arranjos processuais e institucionais abarcam os procedimentos e estruturas (intra e interorganizacionais) que sustentam as interações entre os atores ao longo do tempo. O conhecimento presente em cada organização ao ser compartilhado permite a construção coletiva do conhecimento através da aprendizagem colaborativa para fundamentar as ações na governança colaborativa. Um dos maiores benefícios da colaboração é a possibilidade de se compartilhar recursos escassos, que podem incluir tempo, apoio técnico e logístico, recursos financeiros e materiais, entre outros. A importância da liderança nos processos interativos também é respaldada pelo modelo de Ansell e Gash (2008).

O engajamento baseado em princípios, a motivação compartilhada e a capacidade de ação combinados condicionam a ocorrência de ações colaborativas e/ou levam à tomada de decisão para implementar o objetivo compartilhado, o que pode gerar resultados internos ou externos à estrutura. Portanto, as setas partem da caixa de ação para simbolizar os impactos e a capacidade de adaptação incidentes sobre o contexto do sistema e o RGC, em que os impactos resultam das ações colaborativas e as adaptações buscam fazer frente às contingências, conforme a FIG. 3.

Com base nos resultados da pesquisa de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) sobre a capacidade de ação conjunta, Pessoa (2017) adicionou ao modelo de Ansell e Gash (2008) a dimensão da capacidade de gestão intraorganizacional que influencia o processo colaborativo. Essa dimensão está ligada ao nível de ação individual das organizações que participam do processo colaborativo e envolvem dimensões relacionadas a recursos, procedimentos e conhecimento disponíveis. A primeira questão evidenciada nessa dimensão trata da rotatividade de pessoas envolvidas nos processos de implementação da política, o que pode se constituir em um obstáculo ao processo de construção de confiança e ocasionar perda de conhecimento institucional. Outra questão levantada são os possíveis atrasos e descompassos na transferência de recursos, que podem comprometer a execução da política. Procedimentos, logística interna e outros entraves burocráticos do contexto gerencial da administração pública brasileira também são apontados como questões relacionadas à capacidade de gestão. Deve-se considerar que, embora algumas decisões sejam tomadas coletivamente em uma arena colaborativa, a

execução das ações para a implementação das decisões tomadas em conjunto é realizada de forma segmentada por cada organização partícipe, a partir da sua capacidade de mobilizar recursos para concretizar os objetivos pactuados. Ou seja, a capacidade de ação conjunta para implementar as decisões tomadas coletivamente pelas partes interessadas é formada a partir da capacidade de ação intraorganizacional, o que abarca os seus recursos, procedimentos e conhecimentos (PESSOA; MUNIZ; CKAGNAZAROFF, 2020). Assim, a capacidade de gestão de cada organização envolvida condiciona todo o processo colaborativo, por isso, os autores propuseram a inserção da nova dimensão ao modelo teórico, conforme apresentado na FIG 4.

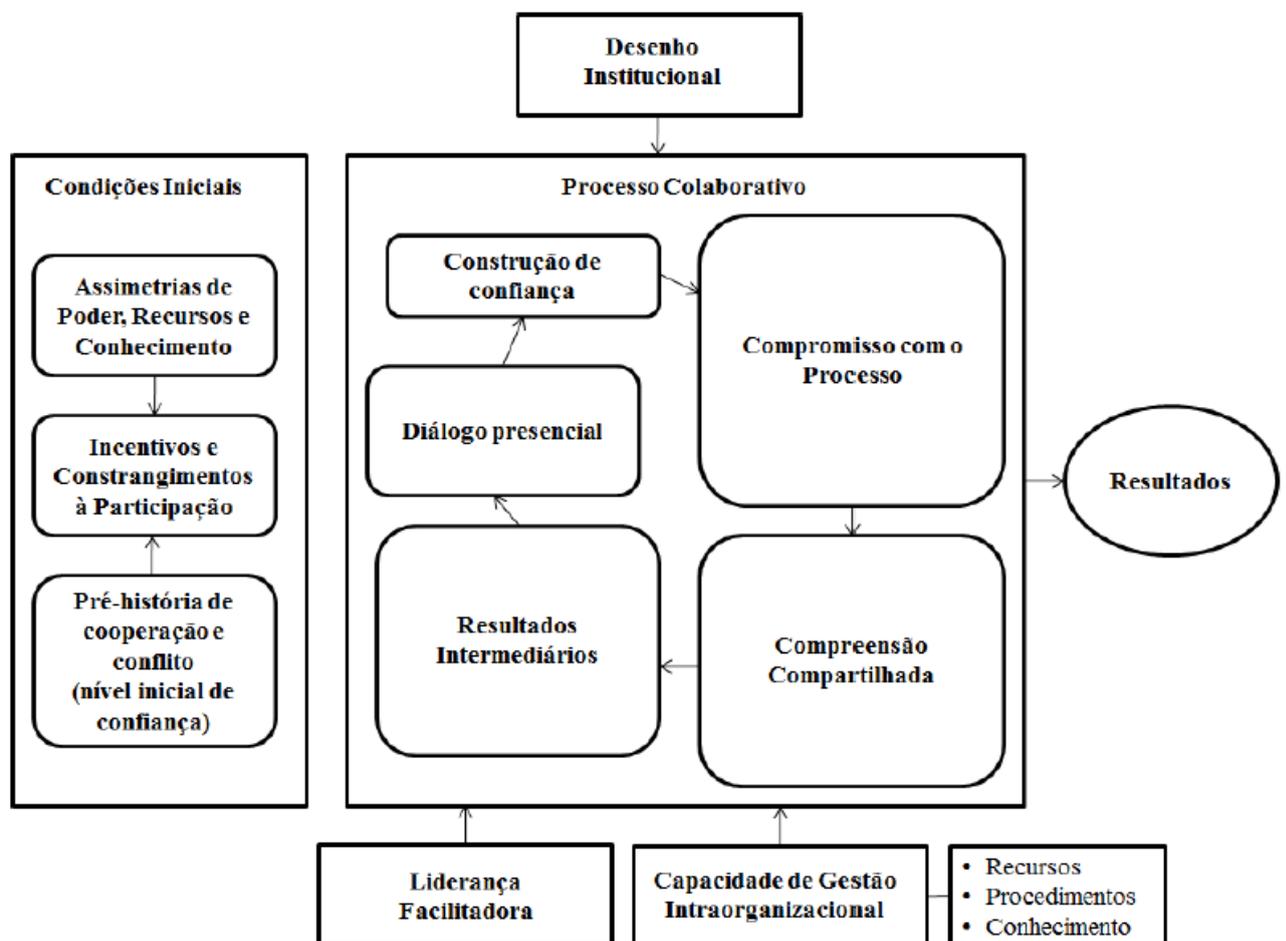


FIGURA 4 – Modelo de governança colaborativa Ansell e Gash adaptado

Fonte: Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020, p. 177).

Constatou-se a necessidade de incluir os elementos atinentes ao ciclo de políticas públicas no modelo analítico de governança colaborativa para se atingir os objetivos propostos por esta pesquisa. Dessa forma, apresenta-se abaixo o *framework* analítico de governança colaborativa que servirá de suporte à análise do material documental referente ao Projeto de Educação

Ambiental implementada pelo IBAMA no estado do Ceará. Esse modelo é adaptado a partir dos *frameworks* analíticos propostos por Ansell e Gash (2008); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Pessoa (2017); e Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020), com a adição das contribuições sobre o ciclo de políticas públicas retiradas, especialmente, dos trabalhos de Lotta e Vaz (2015), Lotta (2019) e Lipsky (2019). Segue a FIG. 5 com a representação gráfica do modelo proposto:

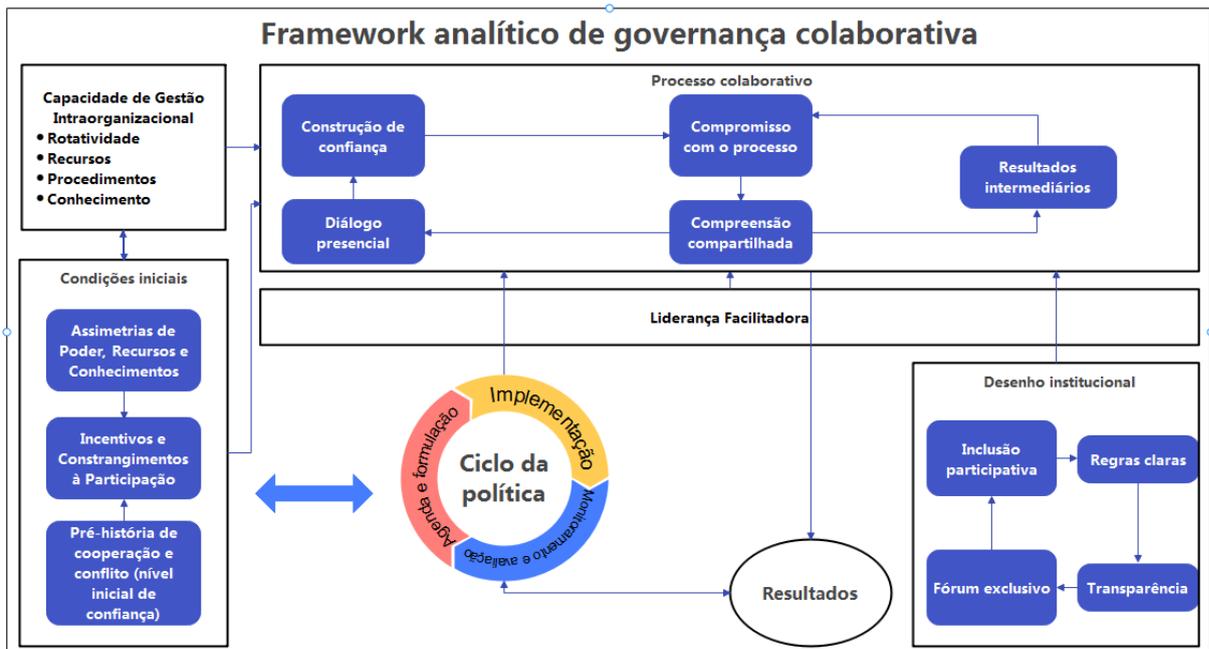


FIGURA 5 – Modelo de governança colaborativa proposto

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos trabalhos de Ansell e Gash (2008); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Pessoa (2017); Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020); Lotta e Vaz (2015), Lotta (2019); e Lipsky (2019).

No modelo, o ciclo de política pública engloba com o processo colaborativo, alinhado à fase de implementação do ciclo, em que a liderança facilitadora – atuante em todas as fases – conduz o debate, a negociação e a tomada de decisões de forma colaborativa. Nesse momento, busca-se implementar o planejamento para a execução de ações concretas, ajustando a formulação à execução ao tentar estabelecer consenso entre diferentes interesses, necessidades e vontades, conciliados em objetivos comuns a serem perseguidos coletivamente.

A fase de formulação e agenda influencia mais significativamente as condições iniciais, e vice-versa, por lidar diretamente com a história pregressa de cooperação e conflito, que caracterizam significativamente as condições enfrentadas durante a sensibilização e mobilização para incentivar a participação e o envolvimento das partes interessadas na implementação do projeto.

Ressalta-se que as condições iniciais refletem a história de cooperação e conflito entre as partes interessadas no uso dos bens e ocupação dos espaços ambientais em disputa.

A capacidade de gestão intraorganizacional afeta as condições iniciais, pois intervém nas assimetrias existentes e é parte integrante do histórico prévio de cooperação e conflito. A capacidade de gestão intraorganizacional também condiciona sobremaneira o processo colaborativo, uma vez que a capacidade de ação conjunta é formada a partir da capacidade de ação isolada das organizações estatais e não estatais que integram o processo colaborativo, conforme propõe Pessoa (2017).

A fase de implementação ocorre, em sua maior parte, durante o processo colaborativo e na estruturação do desenho institucional para oferecer suporte à realização das ações colaborativas. A liderança facilitadora atua como instância direcionadora ao longo de todas as fases e dimensões. Por isso, exerce influência sobre todas as fases da política, mas intervém de forma mais acentuada sobre o processo colaborativo, por constituir a etapa que demanda maior interação entre as partes interessadas para a realização das ações colaborativas.

A fase de avaliação e monitoramento, embora contínua, está mais diretamente relacionada à aferição dos resultados, avaliação dos seus impactos e retroalimentação do processo. Embora os resultados intermediários configurem elemento do processo colaborativo propriamente dito, estão conectados à fase de avaliação e monitoramento, realizado concomitantemente, como etapa incremental à obtenção dos resultados finais. Além disso, os resultados intermediários podem levar a mudanças e adaptações no desenho institucional, que é concebido para oferecer suporte ao processo colaborativo.

Desta forma, a ação conjunta entre representantes da sociedade civil e do Estado constitui elemento fulcral para se diferenciar a própria natureza das políticas públicas, que podem ser caracterizadas por uma ampla gama de formas de implementação, que abarca desde as mais hierarquizadas e impositivas até as mais democráticas e colaborativas. São nessas últimas formas de implementação, alvo desta pesquisa, que se insere a participação institucionalizada dos representantes da sociedade civil na gestão pública como parte da própria estratégia de execução (DAGNINO 2002a, 2002b).

Ressalta-se que, junto às dimensões dos modelos analíticos, esta pesquisa se atenta para o fator humano que está envolvido na governança colaborativa e que são os responsáveis pelos resultados do processo colaborativo. Esses atores são apresentados na próxima seção.

2.5 Os atores envolvidos na governança colaborativa

A literatura sobre governança colaborativa classifica diferentes atores que participam direta ou indiretamente do processo colaborativo. Howlett, Ramesh, Perl (2013), por exemplo, apresentam os atores políticos domésticos, que podem ser subdivididos em políticos eleitos, partidos políticos, burocracia, público, grupos de interesse ou de pressão, *think tanks* e organizações de pesquisa, comunicação de massa, experts e consultores acadêmicos de política pública. Todos eles exercem alguma influência sobre os processos e resultados das políticas públicas.

Outros estudos, como Frey (2000) e Rey (2016), dividem os atores em públicos e privados. Os primeiros são responsáveis pela mobilização dos recursos públicos e comportam os políticos eleitos e os burocratas em todos os níveis de governo. Os atores privados englobam várias categorias, como empresários, trabalhadores, organizações não governamentais, cidadãos, imprensa e qualquer outro agente interessado na política pública.

Daqui em diante, este estudo concentrar-se-á, entre os atores privados, nos representantes da sociedade civil, especialmente os cidadãos e as organizações não governamentais interessadas na implementação das políticas públicas. Entre os atores públicos, o foco recairá sobre as instituições públicas vinculadas a diferentes esferas estatais que atuam na execução das políticas e sobre os burocratas públicos, mais especificamente nos implementadores de políticas públicas.

Bobbio (1987, p. 33) define a sociedade civil como “[...] a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado, entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente, como o conjunto dos aparatos que num sistema social exercem o poder coativo”. Assim, a sociedade civil é concebida, segundo Panfichi e Chirinos (2002), como esfera social autônoma do Estado, mas não necessariamente as instâncias são contrapostas, uma vez que a atuação estatal pode incluir a participação da sociedade civil como estratégia de legitimação e de alinhamento da ação pública às demandas sociais. Os representantes da sociedade civil são participantes dos

arranjos institucionais voltados à implementação de políticas públicas, são cidadãos organizados em associações, fundações, redes de mobilizações civis, movimentos sociais, coletivos independentes, organizações sociais, entre tantas outras formas de associação comunitária possíveis (GOHN, 2011).

Os burocratas, por sua vez, são os agentes de governo e funcionários da administração, que agem em nome do poder público na condução da política pública (REY, 2016). Eles são definidos por Howlett, Ramesh e Perl (2013) como servidores públicos nomeados cuja função consiste em auxiliar o executivo na realização das suas tarefas.

Geralmente, pode ser concedido aos burocratas poder discricionário para a tomada de decisão em nome do Estado, e eles também desfrutam de um acesso incomparável a recursos materiais para perseguir os objetivos organizacionais. A burocracia concentra uma ampla gama de habilidades e *expertises*, ao empregar um grande número de profissionais especializados. Esses profissionais, por lidarem continuamente com problemas semelhantes e iterativos, estão mais bem posicionados para resolvê-los, devido à experiência acumulada. Ainda, possuem acesso à imensa quantidade de informações sobre a sociedade, tanto coletada deliberadamente quanto amalhada em decorrência de sua posição central no governo. Além disso, a permanência por longos períodos, possibilitada pela carreira estável, conferem a eles maior conhecimento da máquina pública em relação aos representantes eleitos. Por último, a maior parte das deliberações políticas são internas, o que confere aos burocratas posição privilegiada em relação a outros atores políticos nos processos decisórios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Entre as diversas categorias da burocracia pública, este estudo pesquisa os Burocratas de Nível de Rua, que serão denominados BNRs daqui em diante. Segundo Hupe e Hill (2007), esses agentes públicos são os principais responsáveis pela inclusão participativa dos cidadãos e demais partes interessadas na implementação das políticas públicas.

Para Lotta (2019), nos estudos que adotam a abordagem *bottom-up*, os responsáveis pela implementação, ou seja, os BNRs, constituem elementos-chave para a compreensão desta fase da política pública. Conforme a autora (ibidem, 2019), os estudos sobre burocracia em nível de rua se iniciaram nos anos 1970, no bojo da geração de estudos *bottom up*, por se tratar dos agentes públicos geralmente responsáveis pela implementação das políticas em interação direta

com os cidadãos aos quais elas se destinam. Esses estudos ganharam novo impulso com a publicação do livro *'Street-level bureaucracy'* por Michael Lipsky, em 1980.

Lipsky (2019) conceitua como BNRs os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas atribuições e que possuem relativo poder decisório discricionário quanto à condução da política pública em sua execução. O autor (ibidem, p. 80) considera o que se segue: “Por definição, os burocratas de nível de rua trabalham em funções caracterizadas por graus relativamente elevados de discricionariedade e por uma interação regular com os cidadãos”. Sobre o conceito de discricionariedade, Lotta (2019, p. 26) argumenta da forma que se apresenta:

Este é, na realidade, um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a ideia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. A abertura à ideia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariedade. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas.

Lipsky (2019, p. 55) assevera que, na maior parte das organizações públicas, “[...] os burocratas de nível de rua têm uma considerável discricionariedade para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e sanções distribuídos por suas organizações”. O autor (ibidem, 2019) destaca ainda que o exercício da discricionariedade não confere a esses servidores públicos a prerrogativa de ignorar as regras, regulamentos, normas e práticas aplicáveis a eles, principalmente definidos nas decisões tomadas na formulação das políticas. Isso ocorre devido ao fato de que o grau de liberdade decisória quanto ao seu curso de ação é definido, geralmente, em leis e normativos internos promulgados e publicados após os processos de formulação, e não pode ser extrapolado, sob pena de incorrer em infrações administrativas.

Desta maneira, os principais aspectos das políticas públicas, como os níveis de benefícios, categorias de elegibilidades, natureza das normas, regulamentos e serviços, são estabelecidos por elites políticas e por gestores administrativos e políticos em sua formulação, delimitando as possibilidades de escolha dos BNRs na sua execução. Contudo, quanto maior a complexidade da tarefa, menor a possibilidade de que as normas, diretrizes ou instruções sejam capazes de abarcar a totalidade de alternativas e situações possíveis no momento da sua aplicação (LIPSKY, 2019). Essa impossibilidade de se circunscrever e reduzir a complexidade dinâmica

da atuação cotidiana a normas estáticas torna a discricionariedade indispensável para a efetivação da ação pública (HILL, 2003).

A atuação dos BNRs em situações reais, durante a sua prática de trabalho na implementação de políticas públicas, demanda a tomada de decisões para as quais eles não dispõem das informações necessárias, instruções precisas ou procedimentos padronizados. A interação cotidiana entre os atores em situações conflitivas entre o que é previsto, ao se formular uma política, e os desafios impostos pela sua aplicação em um ambiente em que as variáveis envolvidas não são passíveis de previsibilidade e controle, exige capacidade de adaptação e escolha entre soluções possíveis no contexto concreto. São essas soluções adotadas durante a execução que determinam a política implementada na prática. Assim, são os BNRs, em sua interlocução com as partes interessadas durante a execução, que determinam a conformação final da política pública, ou o que ela “de fato é” (LOTTA, 2019). Desta maneira, ressalta-se que o “exercício da discricionariedade parece levar a uma forma de implementação 'adaptativa’” (SCHOFIELD, 2001, p. 256), na qual as ações são realizadas a partir das relações estabelecidas entre os implementadores e os demais atores envolvidos (LOTTA, 2014).

Diante dessa situação, Lipsky (2019) indica que os burocratas de nível de rua produzem a política pública sob dois aspectos interconectados da sua atuação durante a implementação. Primeiro, eles exercem certo grau de discricionariedade ao tomar decisões, no momento da execução da política, em sua interação com os cidadãos, enquanto aplicam as disposições contidas em sua formulação às especificidades apresentadas. Em seguida, o conjunto das decisões tomadas por cada BNR — ao aplicar a política pública a casos concretos e atender às suas particularidades, utilizando a liberdade de ação administrativa conferida por sua discricionariedade — torna-se o comportamento da organização e, por extensão, a própria política em sua configuração final (que se atualiza continuamente). Essa é uma visão processual, que considera que as fases de formulação e implementação não são estáticas e se influenciam mutuamente quando a política é aplicada ao mundo real, que é, por natureza, dinâmico.

Portanto, a política produzida deve visar atender ao interesse público, focalizando as demandas da comunidade, pactuadas em comum acordo, e não somente aos interesses de indivíduos ou grupos, de forma isolada (LANE, 2000). Por esse prisma, Lotta (2014) propõe que a interação entre os implementadores (BNRs) e as demais partes interessadas na fase de implementação da política influencia os seus resultados. Desta forma, as relações estabelecidas entre os atores

conformam a ação pública conjunta e cooperativa, condicionando as formas de participação e o próprio arranjo colaborativo, além de, como consequência, os resultados da política pública.

Durante a apresentação e discussão dos resultados, procura-se descrever a interação colaborativa entre as partes interessadas na política pública de EA materializada pelo Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais; a sua correspondência com as diversas fases do ciclo de políticas públicas e as dimensões de governança colaborativa; e os resultados alcançados por meio dessas ações.

Ressalta-se que esta conduta na descrição dos resultados encontrados pelo estudo também se coaduna às proposições formuladas por Lane (2000) e Lotta (2019) quanto aos objetivos da abordagem *bottom-up* de implementação de políticas públicas gravitarem em torno da análise descritiva dos processos de execução e o modo pelo qual eles influenciam os resultados alcançados, com a preocupação de compreender como a política de fato ocorre na prática. Além disso, alinha-se às recomendações de Ansel e Gash (2008) quanto à necessidade de se considerar, durante a análise do processo colaborativo, a influência de três “variáveis contingentes”, de caráter abrangente e transversal — **tempo, confiança e interdependência** — sobre a colaboração estabelecida e os resultados dela decorrentes.

3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo, é apresentada a metodologia aplicada na condução desta pesquisa para o alcance dos objetivos propostos. Dessa forma, o capítulo está organizado da seguinte forma: estratégia de pesquisa e seleção do caso; estratégia de coleta de dados; e estratégia de análise dos dados.

3.1 Estratégia de pesquisa e seleção do caso

Esta pesquisa é caracterizada em termos de abordagem como qualitativa, e, com relação aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva (GIL, 1989; YIN, 2001), pois busca especificar, em profundidade, a execução de um projeto de EA em atendimento aos objetivos formulados pela Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) no âmbito da competência do IBAMA.

Em relação à estratégia de investigação, propõe-se a realização de um estudo de caso, por permitir a procedimentalização da pesquisa, de forma a contribuir para a compreensão em profundidade dos fenômenos em seu contexto de ocorrência (LAVILLE; DIONNE, 1999; TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2001). Em virtude disso, adota-se neste estudo a definição estabelecida por Yin (2001, p. 32): “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

Laville e Dionne (1999) argumentam que o estudo de caso possibilita a elaboração de explicações diretamente relacionadas ao caso analisado e, também, referentes aos elementos intervenientes em seu contexto. De tal modo, em relação à conjuntura envolvida na seleção do caso, há que se considerar a criação do CIPEA, em novembro de 2016, por meio da Portaria n.º 34, como instância de coordenação e integração dos projetos de EA no IBAMA, uma vez que os projetos concebidos ou readequados após a publicação desta portaria compartilham as mesmas bases organizativas, são mais facilmente comparáveis e adotam um pressuposto integrativo e articulado de implementação da Política pública de Educação Ambiental.

Ao mesmo tempo, como a reorganização da área de EA no IBAMA é muito recente, a maioria dos NEAs retomou as suas atividades há pouco tempo e não possui ainda quantidade significativa de projetos estruturados e implementados ou está em fases muito iniciais de formulação desses projetos. Desta maneira, procurou-se selecionar casos provenientes dos

NEAs que se mantiveram ativos após a extinção da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), visto que os membros destes núcleos possuem maior experiência na gestão ambiental pública direcionada à educação ambiental e os projetos elaborados por esses NEAs encontram-se em fase mais avançada de execução, apresentando maior consolidação.

Diante desta situação, com a intenção de selecionar um caso que atendesse aos critérios estipulados, realizou-se uma breve pesquisa exploratória nos termos propostos por Gil (2002), utilizando o sistema eletrônico SEI do IBAMA e a plataforma eletrônica Monitora EA, para realizar um levantamento completo dos projetos de educação ambiental ativos ou encerrados recentemente em todos os estados brasileiros. Com base nesta pesquisa inicial e nos critérios de seleção adotados, optou-se pela realização da pesquisa junto ao NEA no estado do Ceará.

Em seguida, foram realizados os primeiros contatos com os educadores ambientais lotados no IBAMA/CE para se viabilizar a realização da pesquisa, com o aprofundamento das informações sobre os projetos realizados pelo núcleo e a solicitação de acesso aos dados documentais. Ressalta-se que os processos anteriores a 2017, ano de implantação do sistema eletrônico SEI, ainda são físicos e o acesso a eles é mais dificultoso comparado aos documentos constantes nos processos eletrônicos.

Assim, após analisar toda a documentação sobre os projetos constantes no sistema SEI, com o auxílio dos educadores ambientais responsáveis pelos projetos — através de contatos telefônicos, por e-mail e a realização de algumas reuniões virtuais —, decidiu-se pela análise do Projeto de Educação ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, conduzido pelo Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA no contexto socioambiental da pesca artesanal na zona costeira cearense. Ressalta-se que esses contatos foram fundamentais para a compreensão do material documental proveniente do NEA/CE, pois, no início do projeto analisado, em 2014, o núcleo era constituído por 8 (oito) educadores ambientais, todos envolvidos com a produção dos documentos utilizados; atualmente, contudo, apenas 3 (três) servidores estão lotados no setor. Estes servidores contribuíram para sanar dúvidas quanto a alguns aspectos informacionais constantes nos documentos analisados e a delimitar precisamente a documentação atinente ao projeto selecionado como caso para estudo.

Tal projeto é executado pelos educadores ambientais do IBAMA em interação com os representantes das Secretarias Municipais, em sua maioria de Pesca e Meio Ambiente, dos

municípios envolvidos; com organizações sem fins lucrativos, dentre as quais se destaca como parceiro mais frequente o Instituto Agropolos; com as Colônias de Pescadores; e com as comunidades pesqueiras localizadas no litoral cearense. Outros atores menos frequentes e até mesmo ocasionais serão apresentados na seção sobre a descrição do caso com maior riqueza de detalhes.

Ressalta-se que o Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais foi executado em 21 (vinte e um) municípios do litoral cearense, envolvendo comunidades pesqueiras com características e problemas distintos. Desta forma, a implementação do projeto avançou de modos desiguais em cada uma das localidades, pois cada uma delas apresenta conflitos específicos, diferentes padrões de participação e de engajamento das partes interessadas, entre outras questões que podem influenciar a sua execução e os resultados obtidos. Por isso, a análise empreendida fornece um retrato mais geral da implementação do projeto.

Nesta pesquisa, foram analisadas todas as fases do ciclo da política pública na materialização do Projeto de Educação Ambiental de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no Ceará, alinhado aos objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Para isso, concentrou-se na atuação interativa dos burocratas de nível de rua (BNRs), ligada aos Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) e coordenada pelo Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA), para a execução do projeto com a participação das partes interessadas. Para alcançar este intento, utilizou-se um modelo analítico de governança colaborativa com a intenção de entender como ocorre a colaboração na implementação da política pública.

Esta postura sobre os aspectos teóricos, segue Yin (2001) quando ele afirma que é desejável a precedência da definição de um esquema teórico completo o suficiente, a ser seguido no projeto de pesquisa, sobre a estruturação metodológica, de modo a obter um direcionamento mais acurado na determinação dos dados a serem coletados e das estratégias para a análise desses dados.

3.2 Estratégia de coleta de dados

No delineamento inicial desta pesquisa, optou-se pela realização da coleta de dados através de análise documental e entrevistas semiestruturadas com uma parcela representativa das partes interessadas na implementação do Projeto de Educação Ambiental de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense. Entretanto, a pandemia da COVID-19 tornou difícil a realização de entrevistas, principalmente com os membros das comunidades pesqueiras, que alegaram possuir pouca familiaridade com as tecnologias necessárias à participação nas entrevistas de forma on-line e, em alguns casos, não possuíam acesso constante à internet. Somada a essa situação, não se obteve, junto à Plataforma Brasil, aprovação para a execução das entrevistas em tempo hábil, considerando que a pandemia também provocou a suspensão das atividades docentes no mestrado, com consequentes atrasos em todo calendário acadêmico. Por tudo isso, a coleta de dados através da documentação produzida pelo IBAMA ao longo da execução do projeto tornou-se a única alternativa viável para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa. Destaca-se que essa documentação foi produzida pelos educadores ambientais do IBAMA ao longo da elaboração e execução do projeto, assim são provenientes de uma instituição que trabalha com as comunidades pesqueiras e refletem a perspectiva desta instituição sobre as ações colaborativas realizadas, pois não se dispõe de documentos produzidos pelos/as pescadores/as para análise.

Laville e Dionne (1999) pontuam que a informação constitui a base de qualquer trabalho de pesquisa, sendo crucial a escolha de fonte de dados adequada para oferecer resposta aos objetivos propostos. À vista disso, para fundamentar o estudo, decidiu-se pela realização de coleta de dados documentais, que, segundo Yin (2001), podem estar registrados em arquivos físicos ou em sua forma computadorizada. Para isso, conduziu-se uma sistemática consulta ao sistema eletrônico SEI/IBAMA, em que são inseridos todos os projetos sob a responsabilidade do NEA/CE a partir do ano de 2017. Complementarmente, consultou-se a plataforma eletrônica MonitoraEA, em que inúmeras informações a respeito dos projetos e ações de Educação Ambiental realizados pelo IBAMA estão sendo cadastradas, a fim de conferir transparência e incentivar o controle social sobre as iniciativas de EA desenvolvidas no Brasil.

Portanto, durante o levantamento de dados, para se garantir a confiabilidade, utilizou-se o sistema de gestão de processos do próprio IBAMA para pesquisa e coleta de todos os documentos relacionados ao Projeto de Educação Ambiental de Gestão dos Espaços e Bens

Ambientais. Através desse procedimento, encontraram-se, principalmente, planos de trabalho; propostas metodológicas; planejamentos orçamentários; relatórios de atividades, relatórios semestrais e anuais de gestão do projeto; registros fotográficos das atividades realizadas; relatórios de viagem a serviço; e relatórios sobre as reuniões e demais ações executadas. Em complemento, documentos como leis, decretos e regulamentos, estudos e artigos foram pesquisados por meio de sites oficiais das entidades responsáveis pela sua produção. Outra fonte documental utilizada foi o Boletim de Serviço oficial do IBAMA, de acesso exclusivo aos servidores do órgão. No total, foram selecionados 100 documentos para análise, cobrindo o período compreendido entre os anos de 2017 e 2022. Estes documentos são referentes à execução do projeto nos municípios de Fortim, Aracati, Beberibe e Icapui, localizados no litoral leste cearense; Fortaleza, São Gonçalo do Amarante, Cascavel, Caucaia e Aquiraz, localizados na região metropolitana; e Amontada, Barroquinha, Chaval, Camocim, Granja, Trairi, Paraipaba, Paracuru, Itarema, Itapipoca, Acaraú e Cruz, localizados no litoral oeste cearense. Ressalta-se que esse corpo documental é apresentado detalhadamente no apêndice deste estudo. Por enquanto, o QUADRO 1 apresenta-se sucintamente a quantidade de documentos e de páginas utilizadas para a realização da análise, e como eles são referenciados no texto.

QUADRO 1 – Documentos coletados

Tipo de documento	Referência no texto	Quantidade de documentos	Quantidade de páginas
Artigos	DOC. “n.º”, “ano”	2	52
Documentos institucionais	DOC. “n.º”, “ano”	98	603
Total		100	655

Fonte: Elaborado pelo autor.

A estratégia adotada possibilitou a coleta de dados para embasar o processo de análise subsequente e a descrição pormenorizada do projeto Educação Ambiental na Gestão de Espaços e Bens Ambientais, conduzido pelo Núcleo de Educação Ambiental (NEA) no estado do Ceará. Sobre a coleta de documentos, Triviños (1987) considera que ela pode fornecer ao pesquisador a oportunidade de reunir grande quantidade de informações sobre o caso estudado. Ainda em relação à pesquisa documental, Gil (1989, p. 73) pondera o seguinte:

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos de pesquisa.

Quanto à importância das informações documentais, Yin (2001) postula que é provável que elas sejam relevantes à totalidade dos tópicos em um estudo de caso. Por sua vez, Gil (2002) considera que a pesquisa documental apresenta muitas vantagens, pois os documentos são uma fonte rica e estável de dados, que podem ser preservados por longos períodos de tempo e se prestam a reconstituir o caso para fins analíticos. Para a presente pesquisa, devido a dificuldades ocasionadas pela eclosão da pandemia de COVID-19, essa modalidade de coleta de dados ainda apresenta a vantagem de não exigir contato físico com os sujeitos da pesquisa, além de reduzir significativamente os seus custos financeiros.

Em complemento, sobre a utilização de documentação como fonte de evidências, Yin (2001, p. 108) elenca as seguintes vantagens:

(i) estável – pode ser revisada inúmeras vezes; (ii) discreta – não foi criada como resultado do estudo de caso; (iii) exata – contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento; e (iv) ampla cobertura – longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos.

Contudo, Gil (2002) avalia que a pesquisa documental apresenta algumas limitações quanto à não representatividade e à subjetividade dos documentos disponíveis para análise, que podem ser mitigadas com a escolha criteriosa desses documentos e a consideração sobre a maior quantidade de implicações possíveis a partir desses documentos para a formulação de uma conclusão definitiva. Adicionalmente, Yin (2001, p. 108) enumera as seguintes desvantagens quanto à utilização de material documental:

(i) capacidade de recuperação – pode ser baixa; (ii) seletividade tendenciosa, se a coleta não estiver completa; (iii) relato de visões tendenciosas – reflete ideias preconcebidas (desconhecidas) do autor; e (iv) acesso – pode ser deliberadamente negado.

Em relação à variedade de documentos utilizados nesta pesquisa, Yin (2001) afiança que a informação documental pode assumir muitas formas, o que deve ser considerado ao se planejar a coleta de dados. Deste modo, para os fins desta pesquisa, considera-se como documento toda fonte de informações, existentes em qualquer meio de suporte, que possa fornecer dados para

atender aos objetivos propostos na investigação em curso, mediante triagem, codificação, ordenação, categorização, interpretação e análise, conforme sugerem Laille e Dionne (1999). Segundo Triviños (1987), podem-se utilizar tanto documentos internos, relacionados ao funcionamento das organizações enfocadas, quanto documentos externos, que visam atingir a comunidade de forma ampla. Ressalta ainda que, embora utilizada menos frequentemente, a fotografia, enquanto documento, constitui rica fonte de informações para pesquisas qualitativas voltadas ao estudo de processos conduzidos por sujeitos. Conseqüentemente, no presente estudo, utilizou-se qualquer documento que contivesse informações relevantes, mesmo que mínimas, a respeito das ações colaborativas no âmbito do Projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, inclusive material fotográfico e listas de presença referentes a eventos e atividades realizadas.

Por fim, ao se ponderar todas as limitações enfrentadas na condução deste estudo, também é importante destacar, como adverte Gil (2002, p. 47): “[...] que algumas pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios”.

De igual modo, esta pesquisa não possui a pretensão de esgotar as discussões sobre as quais se debruça. Mas almeja oferecer contribuições relevantes, tanto práticas, para o aperfeiçoamento dos projetos de EA na gestão ambiental pública, quanto teóricas, sobre a governança ambiental como modelo de gestão pública aplicado à condução de programas e projetos na materialização de políticas públicas. Com isso, pode colaborar para o fortalecimento das ações de EA públicas e para o avanço teórico na área. Entretanto, a impossibilidade de realização das entrevistas semiestruturadas inicialmente previstas limitou o acesso às partes interessadas no projeto e essa situação deve ser considerada na análise dos dados obtidos.

3.3 Estratégia de análise dos dados

Uma vez concluída a coleta de dados, a sua análise foi realizada através da técnica de Análise de Conteúdo aplicada à documentação, incluindo registros fotográficos. Segundo Krippendorff (2004), essa técnica presta-se a produzir inferências a partir dos dados coletados, que pode incluir qualquer suporte informacional dotado de conteúdo analisável.

Com relação à aplicação da técnica nos estudos sobre políticas públicas, Sampaio e Lycarião (2021, p. 26) pontuam que “[...] tem se mostrado relevante devido ao poder de a respectiva metodologia gerar dados e interpretações capazes de sintetizar, comparar e testar hipóteses a partir de diferentes tipos de textos”. Acerca da sua definição, Krippendorff (2004, p. 18, tradução nossa) propõe o que se segue: “A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para fazer inferências replicáveis e válidas de textos (ou outro assunto significativo) para os contextos de seu uso”. Já Bardin (2011, p. 48, grifo da autora) define a análise de conteúdo como:

Um **conjunto de técnicas de análise das comunicações** visando obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam **a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção** (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Trata-se, portanto, de um conjunto procedimental sistemático, ratificado intersubjetivamente, para criar inferências com pretensão de validade sobre um conteúdo verbal. Esse procedimento objetiva interpretar um fenômeno específico, fundamentado no conteúdo dos dados retirados da pesquisa, após codificação e equiparação das categorias teóricas aplicadas à análise das informações. Ressalta-se a necessidade de se definir precisamente as unidades de codificação para se referenciar as unidades do texto em categorias e subcategorias, como indica Bardin (2011).

Conforme Krippendorff (2004), essas unidades nas distinções categoriais são definidas em função do seu pertencimento a uma classe ou categoria, a partir do que elas compartilham em comum. Elas também podem ser resultantes de determinada teoria adotada para fundamentar a análise. Neste estudo, essas categorias foram determinadas a partir do corpo teórico sobre políticas públicas e governança colaborativa utilizado.

Assim, a partir da realização dos procedimentos de categorização, buscou-se, em conformidade com o *framework* utilizado, identificar as dimensões conteúdos referentes às dimensões relacionadas às condições iniciais; liderança facilitadora; desenho institucional; processo colaborativo; e capacidade de gestão interorganizacional, além dos resultados produzidos. Também foram descritos, comparativamente, os elementos constitutivos das dimensões acima — aplicados ao processo de gestão compartilhada da política pública estudada —, para compreender como as ações colaborativas são desenvolvidas. Essa estratégia de emparelhamento consiste em atrelar os dados recolhidos e tratados a um modelo teórico

orientador do estudo, a fim de compará-los. Em sequência, é verificado se existe correspondência entre a construção teórica e o conteúdo extraído do texto, conforme recomendação de Laville e Dionne (1999).

Com este intuito, propõe-se a condução de análise qualitativa do material reunido, na qual o que serve de informação “[...] é a **presença** ou **ausência** de uma característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomada em consideração” (BARDIN, 2011, p. 27, grifo da autora).

De acordo com Laville e Dionne (1999, p. 227), nas abordagens mais qualitativas, a forma literal dos dados é mantida:

O pesquisador decide prender-se às nuances de sentido que existem entre as unidades, aos elos lógicos entre essas unidades ou entre as categorias que as reúnem, visto que a significação de um conteúdo reside largamente na especificidade de cada um de seus elementos e nas relações entre eles, especificidade que escapa amiúde ao domínio do mensurável.

À vista disso, a análise qualitativa dos dados foi processada seguindo-se as etapas recomendadas por Krippendorff (2004), que são: (i) criação de dados; (ii) inferência abdução; e (iii) narração da resposta para a pergunta de pesquisa.

Na primeira etapa, criação de dados, ocorrem três fases sequenciais: (i) unitização; (ii) codificação; e (iii) redução. A unitização envolve a distinção sistemática dos segmentos dos textos, imagens ou vozes na documentação selecionada (KRIPPENDORFF, 2004). Nesse estudo, o primeiro passo foi organizar e codificar toda a documentação cronologicamente a fim de facilitar o tratamento dos dados e a sua referência no texto. Neste momento, alguns documentos foram descartados por não se prestarem aos propósitos desta pesquisa e os demais foram ordenados e codificados conforme o ano em que foram produzidos.

Na fase seguinte, durante a codificação, nos termos indicados por Krippendorff (2004), pretende-se estabelecer a ligação entre os textos unificados e a compreensão do pesquisador a seu respeito. Com este objetivo, foram extraídos trechos desses documentos observando a correspondência entre o seu conteúdo e as categorias de análise definidas anteriormente. Sobre esse processo, segundo Sampaio e Lycarião (2011, p. 45, grifo dos autores): “[...] os

pesquisadores realizam a **codificação** do conteúdo, fazendo a aplicação de **códigos**, que vão formar **categorias**”.

Assim, em um primeiro momento, toda a documentação foi lida exaustivamente, e os seus trechos foram separados e codificados em uma planilha Excel, conforme o seu ano de produção. A respectiva organização ocorreu conforme a sua correspondência aos elementos componentes das dimensões de governança colaborativa (categorias) e os seus elementos constitutivos (subcategorias).

Ao se levar em consideração a abordagem qualitativa, foi preservada a literalidade dos dados obtidos ao transpor *ipsis litteris* o conteúdo documental para o quadro analítico inicial. Com isso, buscou-se conservar a riqueza das informações em sua integralidade e profundidade originais, para, desta maneira, captar as significações contidas em cada fonte documental e interpretar os seus significados subjacentes. O foco da análise recaiu sobre as comunicações, entendidas como o conjunto de significações voluntariamente codificadas pelo emissor. Portanto, a partir do tratamento das mensagens, tenciona-se inferir conhecimentos sobre o seu emissor, sobre o seu meio ou sobre um fenômeno com o qual se relaciona de alguma forma, como proposto por Bardin (2011).

Para servir de suporte nesse processo, criou-se um quadro orientativo com a definição dos elementos teóricos de referência, o qual serviu como guia para a exploração inicial e foi utilizado para a ordenação do material. Ele foi construído com base nas construções teóricas de Ansell e Gash (2008), com as dimensões “Condições iniciais de colaboração”; “Desenho institucional”; “Liderança facilitadora”; “Processo Colaborativo” e seus componentes desagregados. A partir do modelo analítico de governança colaborativa adaptado proposto por Pessoa (2017) e Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020), acrescentaram-se a dimensão da “Capacidade de gestão intraorganizacional” e seus elementos constituintes. Em consonância com os objetivos desta pesquisa, também se adicionou a categoria atinente aos resultados em separado, conforme se pode verificar no QUADRO 2:

QUADRO 2 – Orientação para exploração inicial do material

Dimensões	Subdimensões	Definição
Condições iniciais de colaboração	Situação inicial de cooperação e conflito (nível inicial de confiança)	Conjuntura inicial do pré-projeto, em que as partes interessadas buscam construir a relação de confiança. Pode haver uma situação pré-existente de cooperação ou de conflito entre os envolvidos no projeto, que facilitem ou dificultem a sua realização.
	Incentivos à participação	Incentivos para sensibilizar, mobilizar, atrair e engajar as partes interessadas e parceiros para a participação no projeto, como a possibilidade de se influir nas decisões que afetam a gestão da pesca artesanal.
	Constrangimentos à participação	Fatores que podem constituir entraves para viabilizar a participação dos atores sociais nas ações do projeto. Exemplo: interesses divergentes entre as organizações participantes, questões burocráticas, políticas, econômicas, sociais, acessibilidade, etc.
	Assimetrias de conhecimento	Diferenças de conhecimentos, saberes e informações existentes entre os diferentes participantes envolvidos com o projeto.
	Assimetrias de poder	Diferenças no compartilhamento de autoridade e capacidade de influência e decisão entre os membros do projeto.
	Assimetrias de recursos	Diferenças na capacidade de aporte de recursos (financeiros, humanos e materiais) que os diferentes atores aplicaram no projeto.
	Desenho institucional	Inclusão participativa
Fórum exclusivo		Espaços únicos ou espaços alternativos interdependentes de diálogo e esclarecimento

		sobre o desenvolvimento do projeto e como esses espaços influenciam o processo de articulação e fortalecimento dos atores sociais do contexto da pesca e dos territórios tradicionais.
	Regras claras	Apresentação e definição das intenções, objetivos, prazos, cronogramas e das regras aplicadas para a participação nas discussões e decisões e o seu processo de determinação.
	Transparência	Meios pelos quais os participantes têm acesso a informações claras e transparentes sobre as ações e/ou decisões relativas ao projeto e podem saber se a negociação pública em torno delas é real e legítima.
Liderança Facilitadora	***	Organização ou grupo que tem o papel de liderança e mediação na implementação do projeto e quais atribuições lhe são incumbidas nos processos de negociação.
Processo colaborativo	Construção de confiança	Ações que ajudaram a construir a relação de confiança, parceria e respeito mútuo entre as partes interessadas ao longo da implementação do projeto.
	Compromisso com o processo	Negociações de boa-fé, com expectativas de ganhos mútuos de longo prazo ao realizarem ações conjuntas e alinharem acordos visando ao bem comum e, especialmente, o cumprimento das obrigações assumidas perante os demais.
	Compreensão compartilhada	Capacidade de compreender e respeitar os interesses e objetivos nem sempre convergentes entre os diferentes participantes do projeto e a colaboração no compartilhamento dos conhecimentos e saberes entre eles (aprendizagem colaborativa) para o alcance coletivo de propósitos comuns pactuados entre eles.

	Resultados intermediários	Resultados que não constavam entre os objetivos finais, mas constituem pequenas vitórias intermediárias ao longo do projeto, incentivando a continuidade do processo colaborativo estabelecido.
	Diálogo Presencial	Diálogo presencial e direto, cara a cara, ou a sua ocorrência por outros meios, suas vantagens e desvantagens.
Capacidade de gestão intraorganizacional	Recursos	Recursos despendidos, suas fontes e a forma pela qual são obtidos para a implementação do projeto.
	Procedimentos	Procedimentos internos, realizados por cada organização envolvida, que possibilitam a implementação do projeto.
	Conhecimento	Conhecimento (experiência) de cada organização que auxilia na realização do projeto.
	Rotatividade	Fluxo de entradas e saídas dos participantes do projeto durante a condução de atividades e implementação do projeto. Em outras palavras, se há alternância entre as pessoas responsáveis por cada atividade e a forma como isso pode afetar a sua realização.
Resultados	***	Resultados obtidos, em conformidade com os objetivos inicialmente pactuados, com a implementação do projeto, e se eles são absorvidos e aplicados de forma contínua pela comunidade afetada.

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: As definições foram elaboradas com base em Ansell e Gash (2008); Pessoa (2017) e Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020).

Deste modo, no caso deste estudo, as categorias foram definidas com base nas dimensões de governança colaborativa e nos seus elementos constituintes, em conformidade com o referencial teórico adotado.

Por último, a terceira fase da criação de dados, denominada por Krippendorff (2004) como redução ou reduzir, atende à necessidade dos analistas por representações eficientes de grandes volumes de dados. Assim, substituem-se as duplicações de dados por uma frequência representativa em que não se perdem os aspectos qualitativos da análise. De tal forma, a codificação dos dados gerou uma planilha Excel demasiado extensa, que foi reduzida às categorias presentes na documentação para fornecer uma visão geral e sintética das informações contidas nos documentos coletados. Este quadro de análise sintético inclui — embasado pelos trabalhos de Lotta e Vaz (2015) e Lotta (2019) — as fases de políticas públicas em sobreposição às dimensões de governança colaborativa.

Em continuação, durante a discussão e apresentação dos resultados, ocorre a etapa de inferência abduativa que, segundo Krippendorff (2004), busca preencher o *gap* entre o relato descritivo sobre as ações retirado do material documental e o que ele significa a partir do corpo teórico selecionado para o embasamento da pesquisa. Desta forma, Krippendorff (2004, p. 36, tradução nossa) conceitua o seguinte: “Inferências abduativas procedem através de domínios logicamente distintos, de particulares de um tipo para particulares de outro tipo. (Esses são os tipos de inferências de interesse para a análise de conteúdo, onde procedem dos textos às respostas às perguntas do analista)”.

Portanto, procurou-se inferir os significados, tendo como base o cotejamento entre os pressupostos teóricos direcionadores da investigação e as significações contidas nas mensagens textuais analisadas. Com isso, buscou-se estabelecer correspondências entre as estruturas semânticas contidas nos textos e as estruturas teóricas justapostas e correlacionadas a elas. A interpretação do conteúdo comunicativo, então, foi baseada na identificação das unidades de análise temáticas no texto e o seu emparelhamento e comparação às categorias e subcategorias definidas pelo *framework* analítico utilizado, conforme sugerido por Bardin (2011).

Por conseguinte, na seção destinada à exposição da discussão e resultados do estudo, procurou-se descrever e ordenar as ações realizadas através do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais conforme a sua correspondência às fases da Política Pública e a dimensões e elementos de governança colaborativa em sua gestão. Por este meio, a justaposição entre aspectos teóricos e práticos na condução do projeto permitiu a inferência de fenômenos contextuais para além do conteúdo documental e a sua análise explicativa apoiada na compreensão do pesquisador a partir da comparação entre teoria e conteúdo, nos termos

propostos por Krippendorff (2004). Assim sendo, expõe-se: “As inferências abduativas — ao contrário das dedutivas e indutivas — requerem garantias, que por sua vez, podem ser apoiadas por evidências. Na análise de conteúdo, tais garantias são fornecidas por construtos analíticos que são apoiados por tudo que se sabe sobre o contexto” (KRIPPENDORFF, 2004, p. 85, tradução nossa)³.

A última etapa da análise de conteúdo proposta por Krippendorff (2004) consiste na narração da resposta para a pergunta de pesquisa e a explicação sobre os seus objetivos declarados. Desta forma, a narrativa procura evidenciar os fatos ocorridos no decorrer do segmento temporal selecionado para a análise, acompanhados por conclusões explicativas.

Para isso, procurou-se abarcar os acontecimentos desde o início do projeto até o início de 2022, perpassando todas as fases da política, as dimensões e elementos de governança, os resultados obtidos e a relação entre eles. Destaca-se que este projeto permanece em execução até o presente momento e não possui prazo estimado para conclusão, ao incorporar continuamente diferentes comunidades pesqueiras. Em relação à narração das respostas durante a conclusão, Krippendorff (2004, p. 85, tradução nossa)⁴ avalia dessa maneira:

Narrar as respostas às perguntas dos analistas de conteúdo equivale a que os pesquisadores tornem os seus resultados compreensíveis para os outros. Às vezes, isso significa explicar o significado prático dos achados ou as contribuições que eles trazem para a literatura disponível. Outras vezes, significa discutir a adequação do uso da análise de conteúdo ao invés de técnicas de observação direta. Também pode servir para fazer recomendações de ações — legais, práticas ou para pesquisas adicionais.

Em suma, ao se utilizar a narração sobre as ações ocorridas ao longo da execução do projeto analisado como suporte para a explicação teórica dos eventos, buscou-se, na conclusão, produzir teorizações sobre como acontece a governança colaborativa na prática; como as dimensões de governança se relacionam e influenciam a condução da política pública; e sobre a interação entre os atores envolvidos e os papéis desempenhados por eles e como a relação entre esses elementos contribuíram para o alcance dos resultados pretendidos. Também foram apresentadas as contribuições e expostas as limitações para a realização desta pesquisa. Com a finalidade de apresentar de forma mais clara os procedimentos metodológicos adotados, o QUADRO 3 sintetiza o esquema geral da pesquisa.

³ Documento na língua inglesa.

⁴ Documento na língua inglesa.

QUADRO 3 – Esquema geral da pesquisa

Pergunta de pesquisa	Como ocorre a governança colaborativa na formulação; implementação; e monitoramento e avaliação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA?					
Objetivo geral	Analisar a governança colaborativa na formulação; implementação; e monitoramento e avaliação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA.					
Objetivos específicos	Compreender como ocorrem a implementação da PNEA após a criação do CIPEA; o estabelecimento de diretrizes e linhas de ação unificadas; e a articulação dos projetos e ações de EA através do PANGEA;	Identificar e analisar as ações empreendidas pelos atores interessados para a formulação, implementação e monitoramento e avaliação do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais;	Apresentar os resultados alcançados pela execução do projeto a partir da análise sobre as ações colaborativas empreendidas na gestão compartilhada da pesca artesanal no litoral cearense.			
Unidade empírica de análise	Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no contexto socioambiental da pesca artesanal na zona costeira cearense					
Categorias de análise	Condições iniciais de colaboração	Capacidade de gestão intraorganizacional	Desenho Institucional	Liderança Facilitadora	Processo colaborativo	Resultados
Subcategorias de análise	- Situação inicial de cooperação e conflito; - Incentivos à participação; Constrangimentos à participação;	- Recursos; - Procedimentos; - Conhecimentos; - Rotatividade.	- Inclusão participativa; - Fórum exclusivo; - Regras claras; Transparência.	- Liderança Facilitadora	- Construção de confiança; -Compromisso com o processo; -Compreensão compartilhada;	- Resultados

	- Assimetrias de conhecimento, poder e recursos.				- Diálogo presencial; - Resultados intermediários.	
Fases da política	Agenda e Formulação	Implementação			Monitoramento e Avaliação	
Fonte de dados	- Documentos institucionais do IBAMA; - Estudos e artigos; - Legislação sobre a política de Educação Ambiental.					
Coleta de dados	<pre> graph LR A[Consulta ao sistema SEI/IBAMA; Plataforma MonitoraEA e sites confiáveis] --> B[Leitura e seleção da documentação] </pre>					
Análise de conteúdo qualitativa	<pre> graph LR A[Criação de dados] --> B[Inferência abdutiva] B --> C[Narração da resposta] </pre>					
Criação de dados	<pre> graph LR A[Unitização] --> B[Codificação] B --> C[Redução] </pre>					
Inferência abdutiva	<pre> graph TD A[Redução] --> B[Discussão e resultados] B --> C[Conclusões] B --> D[Contribuições] B --> E[Limitações] </pre>					
Narração da resposta	<pre> graph TD A[Conclusões] B[Contribuições] C[Limitações] </pre>					

Fonte: Elaborado pelo autor desta pesquisa

4 O CASO DA GOVERNANÇA COLABORATIVA NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL PELO IBAMA

Este capítulo descreve aspectos concernentes à Educação Ambiental no Brasil, as ações do IBAMA e a governança colaborativa durante a implementação do “Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais” por meio das ações do IBAMA.

4.1 A implementação da Educação Ambiental no Brasil e as ações do IBAMA nesse processo

As discussões sobre questões ambientais ganham força em diferentes países, principalmente, a partir da década de 1970, quando “nações ao redor do mundo passaram a buscar medidas para compatibilizar interesses políticos, econômicos, sociais e a preservação dos recursos naturais” (PINTO; LOUREIRO, 2006, p. 127). Exemplo disso é a Conferência de Estocolmo em 1972, que pode ser considerada como ponto de inflexão para a gestão ambiental e para as mudanças legais e institucionais que se seguiram. Esse evento inscreveu definitivamente o meio ambiente como uma agenda a ser tratada pela comunidade internacional, cujo objetivo era estabelecer:

Um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um dos componentes de estratégia de desenvolvimento (SACHS, 2009, p. 53).

Outro importante movimento internacional que teve como foco aspectos ambientais foi o Clube de Roma, grupo de pessoas ilustres que se reuniu para questionar diferentes assuntos, mas, sobretudo, em relação a meio ambiente e sustentabilidade. Esse grupo produziu, em 1972, um relatório conhecido como “Os Limites do Crescimento”, que questionava a viabilidade do sistema produtivo e econômico em vigor, baseado na superexploração dos recursos naturais e no consumo excessivo e indiscriminado como molas propulsoras do crescimento econômico (DIAS, 2000).

No Brasil, a partir da década de 1970, algumas ações também foram empreendidas para tratar a questão ambiental. Em 1973, por exemplo, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), que pode ser considerada o marco inicial da Educação Ambiental no país (LOUREIRO; SAISSE, 2014). Adicionalmente, em 1981, foi aprovada a Lei n.º 6.938, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e estrutura o Sistema Nacional de

Meio Ambiente (SISNAMA) e Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Essa lei definiu legalmente a EA como instrumento da gestão ambiental pública, essencial para a promoção da defesa do meio ambiente, com a participação ativa da comunidade. O SISNAMA estabeleceu a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os governos federal, estaduais e municipais no Brasil. Ele é constituído pelo órgão superior, órgão consultivo e deliberativo, órgão central, órgão executor, órgãos seccionais e órgãos locais (BRASIL, 1981).

Outro fato que apoiou as políticas de EA no Brasil foi a instituição da nova Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, uma vez que ela contempla no seu artigo 225 que “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” (BRASIL, 1988, p. 131). No parágrafo 1º desse artigo, no inciso VI, incumbe ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988, p. 131). A EA, que já constituía um dos princípios da Política Nacional de Meio Ambiente, passou a ser algo que deveria contribuir para a compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A institucionalização da EA na Constituição e como uma política nacional ocorre devido ao amplo movimento de articulação e pressão liderado pelos ambientalistas, principalmente entre o final da década de 1980 e início de 1990 (DIAS, 2000; LOUREIRO; LAYRARGUES, 2013).

Como uma resposta às discussões e ações empreendidas ao longo da história referentes à questão ambiental, em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) por meio da Lei n.º 7.735/89 e a partir da fusão das quatro entidades que atuavam na área ambiental: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVIA), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (LOUREIRO; SAISSE, 2014). Entre essas entidades, somente a primeira possuía um setor estruturado de Educação Ambiental, a Divisão de Educação Ambiental, que se tornou Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) do Ibama (TAMAIIO, 2008).

Embora houvesse consenso de que a EA devesse ser tratada como tema transversal às diversas áreas de atuação do IBAMA, constituindo-se em uma espécie de Coordenadoria com alta permeabilidade e capacidade de integrar todas as diretorias; interesses políticos que envolviam

a criação de cargos comissionados acabaram por circunscrever a EA a um setor, formatado em um organograma burocrático, lento e ineficiente (DIAS, 2000). Outros erros cometidos após a criação do IBAMA são: “o não investimento em capacitação profissional de seus servidores [...] e, em relação à Educação Ambiental, a quase inoperância deste órgão sobre essa área” (DIAS, 2000). Loureiro e Saisse (2014, p. 109) complementam:

A educação ambiental foi posta no IBAMA inicialmente como uma Divisão (DIED) vinculada à Diretoria de Incentivo à Pesquisa e Divulgação Técnico Científica (DIRPED). O chefe da divisão, nessa primeira fase, foi Genebaldo Freire Dias, ex-secretário de ecossistemas da SEMA.

Nessa configuração, “as iniciativas de ações em Educação Ambiental continuavam a ser esporádicas, sem a menor participação e apoio das instituições encarregadas da sua promoção” (DIAS, 2000, p. 26). Além disso, faltava coesão nas concepções sobre a EA e um quadro técnico heterogêneo e direcionamento de recursos financeiros insuficientes para ação (LOUREIRO; SAISSE, 2014). Em outras palavras, “cada novo ministro anunciava a prioridade da Educação Ambiental, como instrumento valioso de gestão ambiental, entretanto, destinava apenas 0,03% para a área (em 1999, chegaria a 0,0%)” (DIAS, 2000, p. 28).

Posteriormente, com a aproximação da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) RIO-92 e atendendo a determinações da Política Nacional de Meio Ambiente, foi criado um Grupo de Trabalho para a elaboração e diretrizes para a EA na Divisão de Educação Ambiental (DIED), em 1991. Para a viabilização das atividades desse Grupo, foram redistribuídos educadores ambientais da Fundação Nacional Pró-memória, que possuíam experiência em educação popular com contextos culturais. Entre esses novos técnicos estava José Quintas, que se tornou coordenador da CGEAM. Quintas relata que foi convidado e optou por atuar na Divisão de Educação Ambiental e que o IBAMA, ao contrário de outros órgãos federais que estavam sendo desmantelados no Governo Collor, vinha sendo fortalecido devido à realização da RIO-92 (LOUREIRO; SAISSE, 2014).

Durante a RIO-92, foi promovida a 1º Jornada de Educação Ambiental, em que foi pactuado o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. Nesse tratado, foram consignados princípios e um plano de ação para educadores ambientais, e reforçou-se a relação entre as políticas públicas de educação ambiental e a sustentabilidade, sendo que os processos participativos deveriam fazer parte dos esforços para a promoção do

meio ambiente equilibrado, calcado na sua recuperação, conservação e melhoria da qualidade de vida (DIAS, 2000).

Ainda em 1992, foram criados no IBAMA os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs), no âmbito das Superintendências Estaduais (DIAS, 1998). Apesar dos poucos recursos, esses núcleos iniciariam uma série de eventos nos estados, buscando operacionalizar e descentralizar as ações ligadas à EA (LOUREIRO; SAISSE, 2014).

Em 1994, houve a criação do Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), que foi importante para a institucionalização da EA como política pública e reuniu o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) /IBAMA como órgãos executores, e as parcerias do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério da Cultura (MinC) (TAMAIIO, 2008). Esse programa foi fundamentado pelo Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis, elaborado durante a RIO-92 (RAYMUNDO *et al.*, 2017). O PRONEA emergiu em um momento em que as instituições envolvidas na sua criação estavam fortalecidas e estruturadas para assumir a operacionalização das suas diretrizes, com a coordenação interministerial na esfera federal (LOUREIRO; SAISSE, 2014). Esse programa modificou a compreensão do processo educativo, ao articular o aprendizado às mudanças sociais. A intenção básica da educação deixa de se concentrar na cognição e modificação de comportamentos para incluir a compreensão quanto à organização dos grupos sociais e a produção dos seus meios de vida, atribuindo à EA a tarefa de auxiliar a transformação das condições materiais e simbólicas que contribuem para a degradação ambiental e a superação da dicotomia entre sociedade e natureza (LOUREIRO, 2008). Entre as mudanças das condições materiais, destaca-se a busca por aumentar a renda. Em relação às condições simbólicas, ressalta-se a valorização da cultura e dos saberes e fazeres tradicionais desses grupos sociais a fim de transformá-los em aliados da conservação ambiental (DOC. 2, 2022).

Outra ação que corroborou o movimento de EA no Brasil foi a criação da Câmara Técnica de Educação Ambiental do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a responsabilidade de discutir e propor normas que estimulem a execução de ações de educação ambiental (BRASIL, 1995).

Em 1997, o MEC passou a se envolver nas questões sobre EA, por meio dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que incluiu essa temática transversal no currículo do ensino

básico, e criou a Comissão de Educação Ambiental do MMA. Também foi publicado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil do Ministério da Educação, que determina que as atividades de EA devem ser construídas e implementadas em estreita consonância com os seus objetivos, discriminados, conforme a faixa etária, em seu capítulo sobre “Natureza e Sociedade” (LEITE, 2015). Adicionalmente, a Lei 9.795 aprovada em 27 de abril de 1999, posteriormente regulamentada pelo Decreto 4281/2002, dispõe sobre a Educação Ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) (BRASIL, 1999).

A PNEA, em seu Art. 2º, estabelece o direito de todos à educação ambiental, como “componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal” (BRASIL, 1999, p. 1). Essa política pública solidificou e qualificou a educação ambiental, estabelecendo princípios e objetivos, os atores responsáveis por sua implementação, seus âmbitos de atuação e suas principais linhas de ação (LOUREIRO, 2008).

A positivação legal da PNEA em nível nacional fortaleceu-se no âmbito do IBAMA. “Em março de 2002, o setor de educação ambiental do IBAMA foi promovido a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM). O lado político-administrativo foi contemplado com a alocação de recursos no orçamento anual do IBAMA para educação ambiental” (LOUREIRO; SAISSE, 2014, p. 115). No mesmo ano, foi lançado o Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental e Práticas Sustentáveis (SIBEA). Ainda foi promulgado o Decreto Federal n.º 4.281/02, de 25 de junho de 2002, que regulamenta a Lei n.º 9.795/99 e define as bases de uma política de EA coordenada por um Órgão Gestor, composto pela Diretoria de Educação Ambiental do MMA e pela Coordenação-Geral de Educação Ambiental do MEC (TAMAIIO, 2008). O decreto, em seu art. 1º, estabelece uma lógica de integração e repartição de competência, em conformidade com a lógica de atuação do SISNAMA:

Art. 1º A Política Nacional de Educação Ambiental será executada pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, pelas instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, pelos órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade (BRASIL, 2002, p. 1).

Em 2003, as políticas de EA ganharam mais força com a Diretoria de Educação Ambiental, as Comissões Interinstitucionais Estaduais de EA (CIEAs) e as redes de EA, que lançaram

consulta pública para envolver a sociedade civil na reformulação do PRONEA. Nesse período, também foi criado o Órgão Gestor da Política Nacional de EA, que reuniu o MEC e o MMA, cujo comitê assessor conta com a participação de 13 representantes de diferentes setores da sociedade, com direito a voto, e outros cinco, como convidados especiais (TAMAIIO, 2008).

Embora os marcos legais de EA continuassem avançando, em uma perspectiva incremental, no IBAMA a condução da política de EA se desestruturou, a partir de 2007. Por meio da Medida Provisória n.º 366/07, parte da estrutura do IBAMA deu origem ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), que passou a se responsabilizar pela gestão das Unidades de Conservação. Em seguida, a MP n.º 366/07 foi convertida na Lei n.º 11.516, que confirma a criação desse ICMBIO, retirando do IBAMA, em definitivo, a competência para gerir a política nacional de unidades de conservação da natureza. Com a divisão do IBAMA, a partir dos decretos que trataram da criação do ICMBIO, a EA não foi abordada, mesmo constando na lista de atribuições dos dois órgãos (THENÓRIO, 2007).

Com a publicação dos Decretos 6.099/07 e 6.100/07, o IBAMA é reestruturado e a CGEAM extinta. Dessa forma, os NEAs perderam a sua orientação político-pedagógica e deixaram de constar na estrutura formal do órgão, ocasionando o seu esvaziamento (IBAMA, 2021). Assim:

[...] a divisão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e a desarticulação de sua Coordenação Geral de Educação ambiental (CGEAM) em 2007, contribuiu para fragmentar, sem eliminar a ação educativa de viés crítico, voltada ao fortalecimento da participação e do controle social das políticas de Estado [...] (LOUREIRO; SAISSE, 2014, p. 106).

Em alguns estados, os NEAs continuaram existindo através de Ordens de Serviço que estabeleciam o exercício de servidores na área, mesmo não constando na estrutura formal do órgão. Na maioria dos casos, a atuação se limitava ao treinamento de brigadistas das Coordenações do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) das Superintendências Estaduais do IBAMA. Além disso, no IBAMA/SEDE, boa parte dos servidores ligados à EA migraram para Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC). A Diretoria já possuía grande experiência acumulada na área, particularmente na Coordenação geral de Petróleo e Gás (CGPEG), e contribuiu para um crescente número de pesquisas sobre a educação ambiental no licenciamento (LOUREIRO; SAISSE, 2014).

Ressalta-se que a atuação da CGEAM e dos NEAS na gestão ambiental pública, até 2007, era bastante efetiva e contribuiu decisivamente para a criação e gestão de unidades de conservação, construção de acordos de pesca e outros protocolos de gestão de territórios, além de incentivar a criação e participar ativamente de inúmeros fóruns ambientais. Essas ações tornaram o IBAMA uma robusta referência em Educação Ambiental para as instituições públicas, universidades, ONGs e demais setores da sociedade civil (IBAMA, 2021). Entretanto, a criação do ICMBIO, em 2008, ainda refletia nas ações de EA no IBAMA devido às modificações em sua estrutura e, visando superar dificuldades internas quanto à continuidade das ações de EA em curso, as atividades concernentes à área foram vinculadas diretamente à Presidência do órgão. Ao final do ano de 2008, por decisão do Conselho Gestor do IBAMA, a coordenação das atividades de EA foi transferida para a Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA), alinhando-as à Educação Corporativa, pois essa transferência constava da proposta de reorganização do órgão encaminhada ao MMA. Para realizar as adequações necessárias ao funcionamento desse novo arranjo, criou-se um Grupo de Trabalho de Educação Ambiental, instituído pela Portaria n.º 147/2008, objetivando propor medidas necessárias à institucionalização e execução das diretrizes de EA (IBAMA, 2021).

Ainda com o intuito de reordenar as ações de EA, em 2009, a DIQUA sintetiza e organiza todos os projetos submetidos à extinta CGEAM, entre 2005 e 2007, para depurá-los segundo as competências institucionais do IBAMA, previstas em sua nova estrutura regimental, e decidir pela conveniência da continuidade ou não. Em seguida, no bojo da reformulação do modelo de gestão da informação do órgão, a Instrução de Serviço n.º 1, publicada em março de 2009, atribui à DIQUA a competência para reorganizar a educação corporativa e a Educação Ambiental por meio da constituição de uma universidade corporativa e do observatório do meio ambiente (IBAMA, 2021).

Em 2010, a Diretoria de Qualidade Ambiental (DIQUA) solicitou o envio de relatórios de atividades de EA realizadas no ano anterior pelas superintendências e suas unidades, reportando o recebimento de 23 estados, para realizar um levantamento sobre as ações da área no órgão. Contudo, com a mudança na presidência do IBAMA, em abril desse mesmo ano, e por opção política, a Instrução de Serviço n.º 1/2009 foi revogada, e as mudanças em curso foram suprimidas. Apesar da sua desinstitucionalização no IBAMA, o trabalho de Educação Ambiental prosseguiu sendo realizado nas unidades descentralizadas e na sede do Instituto devido a demandas das populações locais e à necessidade de ações preventivas e educativas.

Essa situação, somada ao envio de relatórios pela quase totalidade das unidades federativas, comprova que as ações de EA ainda eram requeridas e reforçou a necessidade de criação de uma estrutura institucional para apoio, orientação e coordenação das ações de EA. Assim, frente a reivindicações dos educadores ambientais, a Portaria MMA, n.º 341/2011, que aprovou o novo Regimento Interno do IBAMA, inclui a EA entre as suas destinações orçamentárias para atender financeiramente à realização das atividades dessa área pelo Instituto (IBAMA, 2021).

Na sequência, a Lei Complementar n.º 140, de dezembro de 2011, fixou as bases para a cooperação entre os entes federativos no exercício das competências comuns na área ambiental e definiu em seu Capítulo III, Art. 7º, inciso XI, que são ações administrativas da União promoveriam e orientariam a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2011).

Em março de 2012, foi publicada a Instrução Normativa Nº 02, que estabeleceu as bases técnicas para Programas de Educação Ambiental (PEA). Ainda hoje, esses programas são apresentados pelos empreendedores como medidas mitigadoras ou compensatórias para cumprir condicionantes determinados pelos Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLAs), nas Superintendências Estaduais, e pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), no IBAMA-SEDE, após a análise de projetos que apresentem potencial impacto ambiental. Somente depois desse processo, são emitidas as licenças ambientais no âmbito de competência do IBAMA (IBAMA, 2012).

Em continuidade ao processo de reorganização da área de EA no IBAMA, com o reestabelecimento da sua capacidade de coordenação e cooperação na política de EA conduzida pelo órgão, em novembro de 2016, por meio da Portaria n.º 34, foi criado o Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA), centralizado no IBAMA/SEDE. O comitê é composto por servidores de todas as áreas do IBAMA e por representantes de todos os NEAs das superintendências estaduais. Ele se reúne, ordinariamente, pelo menos uma vez ao ano (IBAMA, 2021).

Contudo, os NEAs somente ressurgiram em sua estrutura formal com a publicação da Portaria n.º 14, de 29 de junho de 2017, que aprova o Regimento Interno do IBAMA. Em seu art. 122, parágrafo único, delegou às Superintendências Estaduais a capacidade para se organizarem em núcleos para a execução das suas atividades, cujas competências e atribuições seriam detalhadas

por norma específica editada pelo presidente do órgão. Em seu art. 124, inciso IV, descentralizou às Divisões Técnico-Ambientais (DITECs) a execução das ações de Educação Ambiental (IBAMA, 2017).

Ressalta-se que um importante trabalho foi realizado pelo Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA) para promover a EA. Esse comitê possibilitou o funcionamento dos NEAs, que há muito tempo estavam inativos, e iniciou o trabalho de coordenação e orientação das ações de EA, conferindo novo impulso e dinamismo ao funcionamento dessa área no IBAMA. Adicionalmente, com o intuito de consolidar a área, o IBAMA publicou a Portaria Nº 1.920, em 2018, que estabeleceu as linhas de ação e diretrizes para a EA no âmbito da sua competência. As linhas de ação delimitam todos os programas e projetos; são elas: (i) formação permanente de Gestores e Educadores; (ii) desenvolvimento de Instrumentos e Metodologias; (iii) elaboração e Divulgação das ações de Educação Ambiental; e (iv) desenvolvimento de ações educativas (IBAMA, 2018).

As diretrizes de observância obrigatória em todas as ações de EA realizadas pelo IBAMA são: (i) promover o espaço de gestão ambiental como um lugar de ensino aprendizagem, buscando criar condições para a participação individual e coletiva dos cidadãos, de forma crítica, a fim de subsidiar as políticas públicas ambientais; (ii) fomentar a articulação de diversos saberes, fazeres, valores e crenças, fortalecendo a ação coletiva e organizada junto aos diversos segmentos sociais que são afetados e ou onerados pelo ato de gestão ambiental; (iii) desenvolver procedimentos metodológicos de caráter dialógico que facilitem a construção de conhecimentos, habilidades e atitudes, necessárias à participação individual e coletiva na gestão do uso de recursos ambientais; (iv) estabelecer parcerias e fomentar o diálogo entre os órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e setores privados, para viabilizar a construção e implementação coletiva de projetos de educação ambiental, de caráter formal e não formal, nos ambientes rurais e urbanos; (v) promover e apoiar a produção, divulgação e disponibilização de recursos e materiais, das diferentes áreas de atuação do IBAMA, como ferramenta para implementação de projetos educativos; (vi) alinhar os projetos e as ações da educação ambiental do IBAMA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), identificando, sempre que possível, as respectivas metas e divulgando seus símbolos em todos os materiais informativos e educativos; (vii) integrar os planejamentos de fiscalização e controle com projetos de educação ambiental promovendo atividades preventivas e ações que estimulem

a redução dos ilícitos ambientais e a mediação dos diferentes tipos de conflitos; (viii) acompanhar as ações de educação ambiental no âmbito do licenciamento ambiental estimulando a reflexão crítica dos atores sociais sobre os impactos ambientais que poderão ser gerados pelo empreendimento; e (ix) desenvolver ações educativas relativas a manejo de fauna, de recursos pesqueiros, proteção e recuperação de áreas degradadas, gestão de recursos hídricos e prevenção e controle de incêndios florestais visando à consolidação de acordos e instrumentos de gestão (IBAMA, 2018).

Atualmente, a execução das ações de EA é amparada pelo Plano de Gestão da Educação Ambiental do IBAMA (PANGEA), aprovado pela Portaria n.º 81, de janeiro de 2021. Esse plano foi construído de forma colaborativa e voluntária através da constituição de um grupo de trabalho, por meio da Portaria n.º 3.146, de setembro de 2019, que envolveu representantes dos Núcleos de Educação Ambiental nos estados e do IBAMA/SEDE, entre os participantes do CIPEA. Ele prevê como missão o seguinte: “Promover a Educação Ambiental visando à transformação do cidadão para o fortalecimento do compromisso com a proteção do meio ambiente na construção de sociedades sustentáveis” (IBAMA, 2021, p. 19).

Assim sendo, todos os projetos de EA a serem executados pelos NEAs nos estados devem compor o Planejamento Orçamentário Anual (POA) estadual, que precisam ser encaminhados ao CIPEA para avaliação e aprovação. Os projetos aprovados compõem o PANGEA para o ano seguinte e passam a fazer parte da programação de recursos a serem descentralizados aos estados para execução. Dessa maneira, os NEAs executam as ações, e a coordenação das atividades é realizada pelo CIPEA, que está vinculado ao Núcleo de Gestão da Educação Ambiental. Este, por sua vez, está subordinado à Coordenação de Gestão da Informação Ambiental (COGIA), que é subordinada diretamente ao Centro Nacional de Monitoramento da Informação Ambiental (CENIMA), detentor da competência para a gestão da EA no IBAMA e vinculado à Presidência do órgão. Esse arranjo organizacional é demonstrado pela FIG. 6:

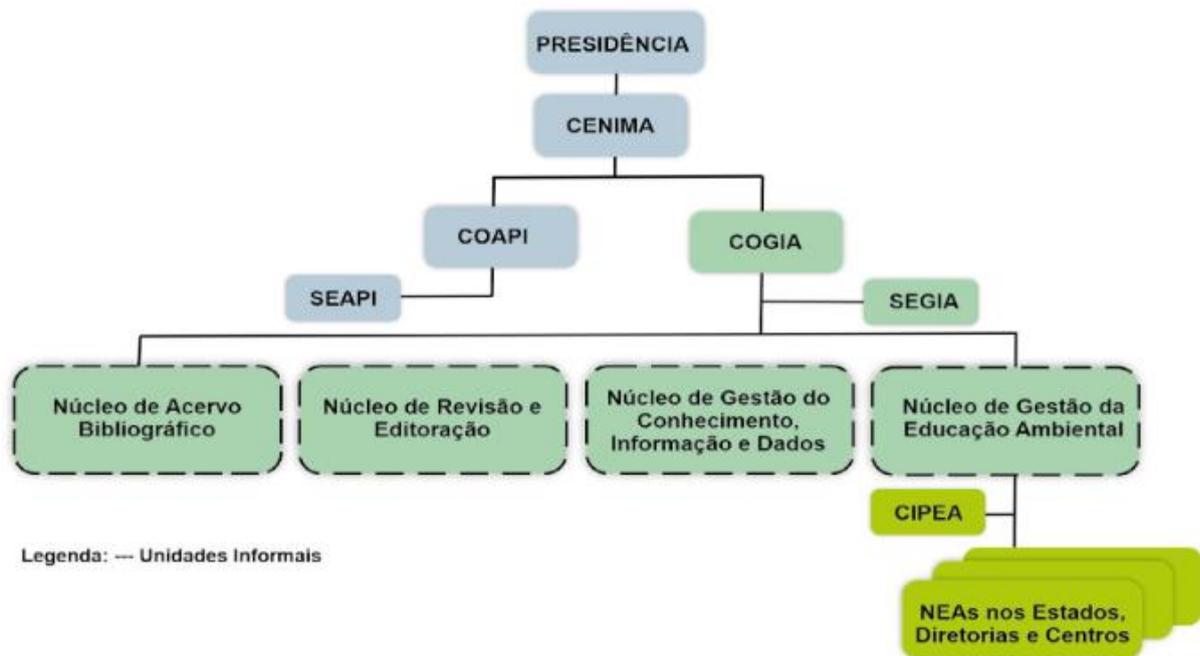


FIGURA 6 – Organograma da EA no Ibama

Fonte: IBAMA (2021).

Finalmente, observa-se que, ao implementar os projetos de EA, os educadores ambientais devem considerar que, no Brasil, o poder público é o principal responsável pela proteção ambiental e tem a responsabilidade de intervir nos conflitos ambientais, de modo a evitar que os interesses de determinados atores sociais resultem em alterações no meio ambiente e coloquem em risco a qualidade de vida da população afetada (QUINTAS, 2005). Assim, incumbe ao poder público o papel de conduzir os interessados a uma solução, por meio de orientação para o entendimento, que considere a cultura, os saberes e fazeres das partes interessadas de forma cooperativa, em consonância aos princípios prevalentes na Educação Ambiental Crítica ou Educação Ambiental na Gestão Ambiental Pública (EA na GAP) (DOC. 15, 2020; DOC. 2, 2022).

Destaca-se ainda que os projetos de EA conduzidos pelo IBAMA visam à implementação da política formulada ao se promulgar a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Nesse sentido:

As ações de educação ambiental têm o aparato legal da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795 de 27/04/1999, decreto 4.281/2002) no que compete ao MMA e sua vinculada IBAMA, no Regimento Interno do IBAMA (Portaria do MMA GM/MMA Número 341 de 31/08/2011), quando diz que o órgão tem que executar programas de educação ambiental. Está na missão do IBAMA, quando definiu suas

diretrizes e seus objetivos estratégicos, por meio da Portaria Nº 27, de 14 de novembro de 2013, publicada no Boletim Especial de Serviço nº 11 A, de 14 de novembro de 2013 (DOC. 11, 2018, p. 1).

Entre os instrumentos de gestão ambiental pública, a EA auxilia na mediação de conflitos, principalmente por se tratar de um processo político com diversos atores interessados, como empresas privadas, organizações não governamentais, população local, agentes públicos, entre outros. Portanto, compete aos processos de EA estimular a participação para solução dos problemas ambientais e conciliar os diferentes interesses envolvidos nas disputas em torno do uso dos recursos e da ocupação dos espaços ambientais. Nesses processos de EA, as lutas ambientais por cidadania representam um espaço para a atualização dos valores emancipatórios na busca por uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável (CARVALHO, 2006).

A EA deve ser capaz de fomentar processos de geração de conhecimento e valores ao envolver a participação ativa de diversos atores sociais na formulação e implantação das políticas públicas. Essa participação deve ser democrática, dialógica e capaz de promover a reflexão crítica sobre os conceitos e práticas sustentáveis na gestão dos espaços e bens ambientais (DOC. 11, 2018; DOC 6, 2019; DOC. 1, 2021; DOC. 2, 2022).

Os NEAs, como mediadores de conflitos, buscam sensibilizar, mobilizar, incentivar a participação e a colaboração entre os atores sociais envolvidos no contexto socioambiental, o que ocorre pelo desenvolvimento de determinados projetos. O NEA/CEA, por exemplo, promove projetos referentes à pesca artesanal na zona costeira do Ceará (DOC. 6; 7; 8, 2017; DOC. 2; 6, 2018; DOC. 15, 2020; DOC.2, 2022). Para atender a esse objetivo, o Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais conduzido pelo NEA/CE contempla a linha de ação “iv – Desenvolvimento de ações educativas com foco na Gestão dos Recursos Pesqueiros”. Esse projeto surgiu a partir de solicitações recorrentes feitas pela comunidade pesqueira ao IBAMA, para que o Instituto mediasse os conflitos socioambientais referentes à ocupação dos espaços e ao uso e gestão dos recursos pesqueiros (DOC. 6; 8, 2017; DOC. 2, 2018; DOC. 10; 15, 2019; DOC. 1; 2; 5, 2021; DOC. 2, 2022). O referido Projeto de EA, foco desta pesquisa, é descrito com detalhes na próxima seção.

4.2 Implementação do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais no CE

O Projeto de Educação Ambiental na gestão dos espaços e bens ambientais propõe a utilização de ações educativas sistematizadas para a articulação e mobilização dos atores sociais envolvidos no contexto da pesca artesanal na costa cearense. O objetivo do projeto é promover a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e a mediação dos conflitos socioambientais existentes. Assim, pretende-se que o ordenamento, gestão e uso desses recursos ocorram de forma a priorizar os interesses das populações pesqueiras tradicionais, a valorização dos seus territórios e a conservação ambiental, respeitando-se e valorizando-se os saberes e práticas dessas comunidades (DOC. 4; 6; 7; 8, 2017; DOC. 2; 4; 6, 2018; DOC. 10, 2019; DOC. 1; 2; 5, 2021; DOC 2, 2022).

O projeto abrange os municípios de Fortim, Aracati, Beberibe e Icapui, localizados no litoral leste cearense; Fortaleza, São Gonçalo do Amarante, Cascavel, Caucaia e Aquiraz, localizados na região metropolitana; e Amontada, Barroquinha, Chaval, Camocim, Granja, Trairi, Paraipaba, Paracuru, Itarema, Itapipoca, Acaraú e Cruz, localizados no litoral oeste cearense (DOC. 6; 7, 2017; DOC. 2; 4, 2018; DOC. 10; 14; 15, 2019; DOC. 1; 2; 5, 2021; DOC. 2, 2022). A FIG. 7 mostra a distribuição das Colônias de pescadores pelos municípios costeiros do Ceará:

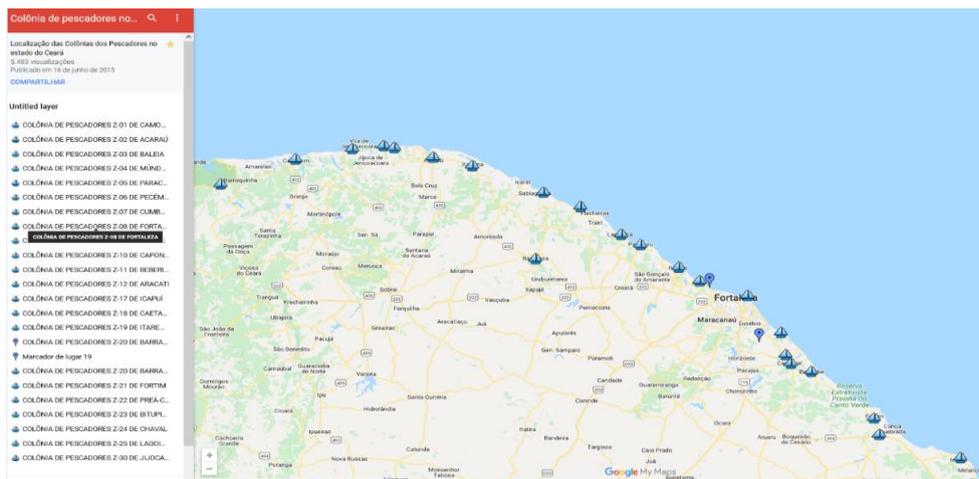


Figura 7 – Mapa das Colônias de Pescadores no litoral cearense

Fonte: Google maps

Ao longo do desenvolvimento do projeto de “Gestão de Espaços e Bens Ambientais”, pelo NEA/CE, participaram, como parceiros e/ou partes interessadas, de pelo menos uma das suas fases as seguintes entidades: Instituto Agropolos; Ong Eco-Ação; Instituto TERRAMAR; Instituto Municipal de Meio Ambiente de Itapipoca (IMMI); Secretarias Municipais de Pesca; Secretarias Municipais de Turismo; Secretarias Municipais de Educação; Secretarias Municipais de Meio Ambiente; Câmaras Municipais; Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA/CE); Secretaria Especial de Pesca e da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (DAS/CE); Divisão de Pesca da Superintendência Federal do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA); Associação Meio Ambiente (AMA); EMATECE; Instituto Federal de Educação (IFCE); Laboratório de Pesquisa em Ciências do Mar da Universidade Federal do Ceará (LABOMAR); Federação dos Pescadores do estado do Ceará; Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP); Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP); Sindicato dos Pescadores de Camocim; Associações de Pescadores; e Colônias de Pescadores das comunidades envolvidas (DOC. 4; 6; 7; 8; 29, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 11; 14, 2019; DOC. 2, 2022). Os interessados no fortalecimento da gestão comunitária e no ordenamento da atividade pesqueira, para os quais o projeto foi voltado, incluem pescadores(as), marisqueiras, gestores públicos, professores, estudantes e lideranças comunitárias (DOC. 4; 5; 6; 7; 8; 29, 2017; DOC. 2; 4, 2018; DOC. 11, 15, 2019; DOC. 1, 2021).

A fase de formulação e agenda do referido projeto remonta ao ano de 2013, quando uma liderança da Colônia de pescadores de Fortim/CE apresentou questionamento aos educadores ambientais do NEA/CE, durante a realização da campanha de defeso do caranguejo. O questionamento era sobre a inexistência de defeso da tainha e outras espécies que são a principal fonte de sustento daquela comunidade. Assim, após a realização de algumas reuniões entre o NEA/CE, Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Fortim e lideranças pesqueiras locais, decidiu-se que o projeto a ser realizado contemplaria o contexto socioambiental da pesca artesanal, uma vez que, frente ao progressivo esgotamento dos recursos pesqueiros, demandavam-se também ações para o fortalecimento da organização comunitária, capacitação dos pescadores/as e conservação ambiental (DOC. 8, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 15, 2020). A FIG. 8 revela a apresentação de uma demanda pelos pescadores para a resolução do conflito entre a prática do kitesurf e a atividade pesqueira durante a realização de uma oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo, em Fortim, no dia 19 de outubro de 2017.



FIGURA 8 – Oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2017).

A partir do projeto, o NEA/CE almeja a mobilização e articulação entre as partes interessadas, bem como a constituição de fóruns, grupos e comitês regionais e estaduais de pesca, em que sejam construídas estratégias conjuntas para a pactuação de medidas de ordenamento e a estipulação de acordos de pesca através do diálogo, negociação, compartilhamento de responsabilidades e comprometimento de todos. Desta forma, fortalece-se a organização comunitária, propiciando a sua participação efetiva nos processos de construção das políticas públicas municipais de gestão da pesca e promovendo maior visibilidade às suas demandas frente ao poder público (DOC. 6; 7; 8, 2017, DOC. 10; 11, 2019; DOC. 1; 2; 5, 2021).

Para conhecer, compreender e auxiliar no atendimento das necessidades e interesses desse público, entre os anos de 2015 e 2017, a equipe do NEA/CE conduziu a realização do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSP) no município de Fortim/CE. Esse diagnóstico objetivou aprofundar o conhecimento sobre a realidade das comunidades pesqueiras da costa cearense e construir colaborativamente, a partir do conhecimento tradicional dessas comunidades, ações voltadas à sustentabilidade socioambiental da pesca artesanal; conservação dos espaços e bens ambientais essenciais à manutenção e perpetuação da atividade pesqueira; e fortalecimento da autonomia e da organização comunitária. Assim, ao longo desta fase, foram definidos em conjunto quais assuntos e problemas públicos seriam abordados no escopo das ações a serem realizadas pelo projeto (DOC. 4; 7; 8, 2017; DOC. 15, 2020). A FIG. 9 mostra a aplicação do questionário do Diagnóstico Socioambiental Participativo com um pescador local.



FIGURA 9 – Aplicação do questionário

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 2, 2017)

A FIG. 10 mostra a área geográfica em que foi realizado o Diagnóstico Socioambiental Participativo, voltado à compreensão das condições iniciais de colaboração.



FIGURA 10 – Área onde foi realizado o DSP

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 15, 2020)

As FIG. 11 e 12 ilustram as etapas da observação participante conduzidas durante a realização do DSP.



FIGURA 11 – Participação em roda de conversa com pescadores da comunidade de Jardim de Cima/ Fortim

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 15, 2020)



FIGURA 12 – Prática de kitesurf em Fortim registrada durante observação participante

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 2, 2017)

Durante a implementação do projeto, os servidores do NEA/CE mantiveram rotina de visitas às comunidades pesqueiras para incentivar a participação em oficinas pedagógicas, trabalhos de grupo, rodas de conversa, reuniões para mediação de conflitos socioambientais, campanhas do defeso, capacitação de Grupos Regionais de Pesca e Fóruns, em que o papel de facilitador foi

exercido por esses servidores. A organização, divulgação de informações e logística dos eventos ficou a cargo do NEA/CE e alguns parceiros institucionais, dentre os quais se destacam Secretarias Municipais de Agricultura e Pesca; Colônias de Pescadores; Instituto Agropolos; e Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP) (DOC. 4; 5; 6; 7; 8, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 15, 2020). As FIG. 13 e 14 mostram a realização de contatos e reuniões para sensibilização e mobilização para demonstrar a importância da participação da comunidade pesqueira nos eventos do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais.



FIGURA 13 – Contatos e reuniões

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 2, 2017)



FIGURA 14 – Reunião de mobilização

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 5, 2019).

Na realização dos eventos, as comunidades envolvidas colaboram ativamente com a mobilização para que o maior número de interessados se engajem, aportando contribuições com a pactuação das regras para participação nas discussões, deliberações e resoluções, em que os interessados se manifestam livremente. As decisões são tomadas em plenárias nas quais se busca a formação de consensos em torno de objetivos comuns e ações que tragam benefícios ao grupo (DOC. 4; 6; 9, 2018; DOC. 8; 10; 14, 2019; DOC. 1; 4, 2020). As FIG. 15, 16 e 17 mostram a realização de fóruns em que se formam espaços para o diálogo e esclarecimento entre as partes interessadas sobre os conflitos na gestão do uso e ocupação dos espaços e recursos pesqueiros.



FIGURA 15 – Plenária com os participantes

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2019)



FIGURA 16 – Plenária para debate

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2019)



FIGURA 17 – Plenária para apresentação e discussão

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2019)

Nos processos de aprendizado colaborativo, ocorrem a troca de saberes, tecnologias e práticas tradicionais, reflexão crítica e construção coletiva do conhecimento. Os detentores dos saberes tradicionais sobre a pesca na região compartilham as suas experiências com os demais, e os mediadores provocam discussões conectadas ao contexto socioambiental vivenciado por eles e procuram promover a apropriação do conhecimento coproduzido. Essas ações visam à melhoria da capacidade de participação e controle social das políticas públicas voltadas ao ordenamento pesqueiro (DOC. 4; 8, 2017; DOC. 4; 6, 2018; DOC. 11, 2019; DOC. 2, 2022). As FIG. 18 e 19 exemplificam a troca de tecnologias na arte da pesca entre pescadores (as) nos processos de aprendizagem colaborativa:



FIGURA 18 – Troca em tecnologia de pesca artesanal para demonstração de confecção e uso do “cavalete”

Fonte: (DOC. 2, 2022)



FIGURA 19 – Apresentação da tecnologia do “galão”, usada na pesca da espécie tainha

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2019)

Por iniciativa das comunidades, também foi implementado um sistema de transmissão de conhecimento, no qual os pescadores mais experientes ensinam os jovens da comunidade a pescar. Essa ação decorreu da percepção quanto ao desinteresse das novas gerações pelo exercício da atividade pesqueira, dificultando a passagem intergeracional do conhecimento tradicional e colocando em risco a continuidade da pesca artesanal tradicional (DOC. 4; 7, 2019; DOC. 6, 2021; DOC. 2, 2022). As FIG. 20, 21 e 22 demonstram práticas da pesca artesanal no litoral cearense:

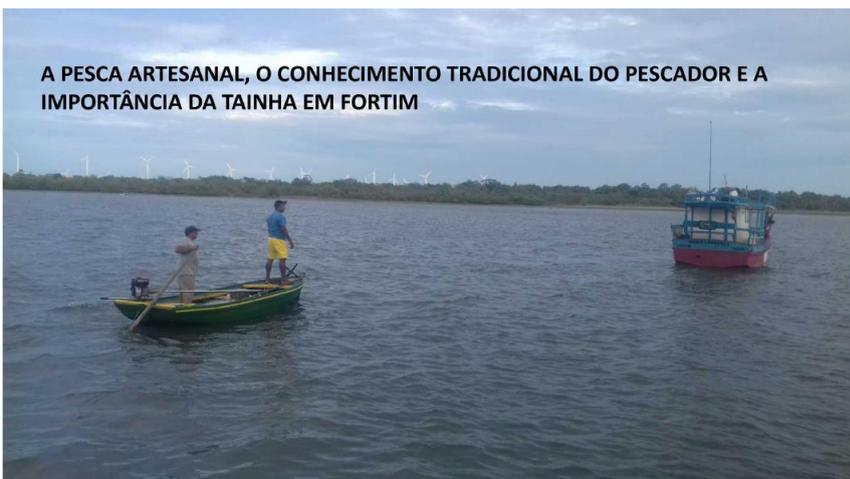


FIGURA 20 – Pesca da tainha em Fortim

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 12, 2017).



FIGURA 21 – Pesca com a coca e lâmpada

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 12, 2017).



FIGURA 22 – Pesca com rengalho

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 12, 2017).

Esses processos educativos intencionam instrumentalizar os (as) pescadores (as) e marisqueiras para a intervenção qualificada na gestão da atividade pesqueira e o reconhecimento, proteção e valorização dos seus territórios. Assim, a partir da autonomia decisória exercida pelos atores sociais na gestão compartilhada dos bens e espaços ambientais, fomenta-se, também, a

conservação ambiental nos territórios costeiros, além de contribuir para a redução dos conflitos socioambientais advindos das disputas em torno do seu uso e ocupação (DOC. 4; 5; 7; 8; 11, 2017; DOC. 2; 4; 6; 11; 22, 2018; DOC. 10; 11, 2019; DOC. 2, 2022). Na FIG. 23, observa-se o processo de negociação e decisão com a participação das partes interessadas, na construção coletiva de estratégias de ação para o fortalecimento da pesca responsável.



FIGURA 23 – Trabalho de Grupos

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2019)

O projeto de Gestão de Espaços e Bens Ambientais ambiciona construir as suas ações educativas com a participação ativa dos interessados, respeito e compreensão dos seus interesses e objetivos, pactuação conjunta de regras claras aplicáveis a todos os participantes e promoção da transparência nas negociações, visando à obtenção de benefícios mútuos; através de processos de articulação e mobilização comunitária que incluam a participação dos atores sociais envolvidos no contexto da pesca. Assim, procura-se construir uma relação de confiança de longo prazo entre as partes interessadas, por meio do diálogo na construção dos acordos e cumprimento dos mesmos, com o objetivo de fortalecer o ordenamento e a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, a conservação ambiental, a valorização dos territórios costeiros, a cultura e os modos de vida das comunidades tradicionais e a organização comunitária como instrumento de pressão sobre as políticas públicas (DOC. 4; 5; 6; 7; 8; 11, 2017; DOC. 2; 4; 11; 22, 2018; DOC. 10; 11, 2019; DOC. 2, 2022). Na FIG. 24, observa-se a realização das ações educativas.



FIGURA 24 – Oficinas pedagógicas em Fortim – 2015

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 1, 2017)

A FIG. 25 mostra o debate coletivo para planejamento de ações do Projeto de Gestão de Espaço e Bens Ambientais com a participação de atores sociais envolvidos no contexto da pesca artesanal no litoral cearense, ocorrida no município de Granja em março de 2018.



FIGURA 25 – Oficina Pedagógica de Planejamento

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2018)

A fase de monitoramento e avaliação envolve a confecção de Relatórios de Gestão semestrais pelo NEA/CE, com o objetivo de acompanhar a implementação das ações planejadas, mensurar os seus resultados e verificar os papéis exercidos pelos atores envolvidos. A partir da comparação entre as ações constantes do plano de trabalho anual e o que foi efetivamente realizado naquele ano, realiza-se o planejamento para o próximo ciclo anual da política pública (DOC. 4; 5, 2017; DOC. 2; 4; 11, 2018; DOC. 10; 11, 2019; DOC. 1, 2021; DOC. 1, 2022).

O acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações educativas consideram tanto aspectos quantitativos, como o número de participantes e segmentos sociais envolvidos; quanto aspectos qualitativos, como o envolvimento, nível de interesse nos assuntos/temáticas abordadas, participação e intervenção nas atividades propostas, comprometimento com o processo e cumprimento dos compromissos pactuados durante as negociações entre as partes interessadas (DOC. 11, 2019). Com esse propósito, os servidores do NEA/CE organizam eventos devolutivos, em que o conhecimento sistematizado a partir do encontro anterior é compartilhado, observando-se mudanças ocorridas individual e coletivamente durante o processo. Ademais, realiza-se a avaliação conjunta quanto ao alcance dos resultados e à necessidade da continuação do projeto em cada comunidade envolvida. Ao final, a agenda de prioridades para a melhoria socioambiental local é construída com a participação coletiva, em atendimento aos interesses e às necessidades comuns ao grupo ali reunido. Para registrar as ações executadas colaborativamente e os resultados delas decorrentes, entre os diversos instrumentos utilizados, figuram as listas de presença, fotos, filmagens, relatórios e outros documentos técnicos (DOC. 1; 4; 5, 2017; DOC. 4; 11, 2018; DOC. 11; 15, 2019; DOC. 15, 2020; DOC. 1, 2021). Na FIG. 26, pode-se observar a realização de uma oficina devolutiva com a participação de atores sociais envolvidos no contexto da pesca artesanal no litoral cearense, realizada em Fortim, em 19 de outubro de 2017.



FIGURA 26 – Oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo

Fonte: NEA/Ibama-Supes/CE (DOC. 3, 2017).

Um dos resultados do projeto é a proposta para a criação do Fórum de Pescadores de Fortim, contando com um total de 12 representantes das comunidades e entidades locais interessadas na gestão dos recursos pesqueiros, sendo dois de cada uma das seguintes comunidades fortinenses: (i) Fortim-Sede; (ii) Canto da Barra; (iii) Jardim/Viçosa; (iv) Pontal de Maceió; (v) Guajiru: dois representantes; e (vi) Colônia de pescadores (DOC. 15, 2020).

Outro importante resultado é a criação, em 2019, do Fórum Gestor de Pesca, para articulação permanente entre órgãos públicos, Colônias de Pescadores, organizações da sociedade civil e lideranças pesqueiras. A iniciativa abarca as comunidades pesqueiras sediadas nos municípios de Barroquinha, Chaval, Camocim e Granja (DOC. 9, 2019); e também a criação do Grupo Regional de Pesca Artesanal, que abrange os municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca (DOC, 8, 2019).

5 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Neste capítulo, a discussão dos resultados é feita de acordo com o ciclo de políticas públicas e o modelo de análise sobre governança colaborativa. Os resultados apresentados evidenciaram as três fases do ciclo de política pública: agenda e formulação; implementação; e monitoramento e avaliação. Cada uma dessas fases está associada a determinadas dimensões do modelo de governança colaborativa adotado nesta pesquisa. A partir dos resultados, é proposto um modelo de pesquisa, apresentado na última seção.

5.1 Governança colaborativa no ciclo de política pública

Os resultados foram obtidos por meio da análise de uma sequência de acontecimentos referentes ao ciclo da política pública e da governança colaborativa no Projeto de Gestão de Espaços e Bens Ambientais. Ressalta-se que o referido projeto abarca diversos municípios e comunidades pesqueiras. Dessa forma, as fases do ciclo da política pública e as dimensões de governança foram observadas em várias localidades, em alguns casos, ao mesmo tempo, em outros, com certo distanciamento temporal. Em cada uma das localidades afetadas, a condução do projeto variou em seu tempo de execução e apresentou diferentes níveis de interesse; confiança inicial; e interdependência entre as partes interessadas. Por isso, os resultados encontrados nas diferentes comunidades envolvidas não é uniforme, avançando-se mais na implementação do projeto em alguns locais em comparação a outros. Desta maneira, em atendimento à etapa de inferência abdução da metodologia de análise de conteúdo qualitativa proposta por Krippendorff (2004), nesta seção os resultados serão apresentados de forma descritiva e detalhada. A partir da apresentação minuciosa dos acontecimentos por localidade de realização das ações, procura-se correlacionar as dimensões e elementos do referencial teórico e as ações descritas no material documental sobre a elaboração, implementação e monitoramento e avaliação do projeto de EA; e inferir as implicações para o processo colaborativo analisado.

Em conformidade ao modelo teórico utilizado, a interação entre as partes interessadas é iterativa e não linear. Assim, os dados foram agrupados seguindo sequência representativa das fases da política pública e dos elementos teóricos da governança colaborativa, e não conforme a sequência cronológica dos acontecimentos.

5.1.1 Agenda e Formulação

Na fase de “agenda e formulação”, emergem diversas questões que, através da formação das decisões mediante a interação colaborativa entre as partes interessadas, compuseram os problemas públicos a serem enfrentados. Na dimensão de governança colaborativa denominada condições iniciais de colaboração são descritas as situações de conflito e cooperação entre as partes interessadas anteriores ao projeto, que conformam essas condições iniciais e podem dificultar ou facilitar o desenvolvimento da política pública.

5.1.1.1 Condições Iniciais de Colaboração

A fase de agenda e formulação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais ocorreu inicialmente no município de Fortim a partir da apresentação da demanda pela comunidade pesqueira local. Posteriormente, em sua execução, o projeto se estendeu a outros municípios do litoral leste cearense e, mais adiante, a diversos municípios do litoral oeste e da Região Metropolitana de Fortaleza (DOC. 1, 2017; DOC. 15, 2020), como será exposto ao longo desta seção.

5.1.1.1.1 Situação Inicial de Cooperação e Conflito

Em relação às condições iniciais de colaboração entre os atores, elas são condicionadas pelo longo histórico de conflitos socioambientais no litoral cearense, decorrente principalmente de pressões de grupos econômicos ligados à especulação imobiliária (DOC. 4; 9; 33, 2019; DOC. 14, 2020; DOC. 7, 2021; DOC. 2, 2022); ocupação dos territórios pesqueiros para a instalação de imensas plantas geradoras eólicas (DOC. 4, 2019; DOC. 2, 2022); produção petroleira na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) cearense (DOC. 9; 33, 2019; DOC. 2, 2022); disputa pelos recursos pesqueiros escassos entre a pesca artesanal, atravessadores e a indústria pesqueira (DOC. 11, 2017; DOC. 4; 17, 2019; DOC. 2, 2022); interferências das atividades turísticas nas atividades pesqueiras (DOC. 4, 2017; DOC. 17, 2019; DOC. 15, 2020); e degradação ambiental oriunda da ação humana (DOC. 10; 14, 2020; DOC. 2, 2022), entre outros fatores. Um dos trechos dos documentos coletados ilustra essas condições:

O processo de ocupação dos territórios pesqueiros tradicionais da zona costeira do Ceará, por empreendimentos imobiliários, a partir da década de 90, intensificou problemas e conflitos socioambientais entre os diferentes atores sociais em disputa pelos bens e espaços ambientais. Isso levou lideranças comunitárias, instituições públicas e da sociedade civil a solicitar junto ao IBAMA, ações de educação ambiental que contribuíssem para a gestão sustentável da pesca, em especial a lagosta, e a garantia de direitos aos territórios costeiros (DOC. 2, 2022, p. 1).

Existe também grande tensão entre a atividade turística e pesqueira e para o estabelecimento de práticas de pesca responsável. Seguem algumas falas dos pescadores sobre esses conflitos, emitidas durante rodas de conversa, oficinas e reuniões:

“Pesca no Fortim não tem valor.”; “Tem que ter alguém pra olhar pro pescador.”; “Ainda tem gente que pesca peixe pequeno.”; “É preciso um defeso pra tainha.”; “O kitesurfe está acabando com a tainha”; “Se deixa de pescar 1 kg de tainha, deixa de ganhar 10 reais.”; “Queremos nossos peixes. Não ao kitesurfe.” (DOC. 15, 2020, p. 35).

Sobre a questão dos conflitos expostos acima, Quintas (2015) afirma que, na área ambiental, assim como nas demais, esses impasses estão associados à disputa e ao controle por recursos escassos. Ressalta que os recursos ambientais são limitados e não podem ser utilizados indiscriminadamente, sob pena de resultar em sua escassez e comprometimento da qualidade ambiental. A legislação ambiental busca regular esses conflitos, por isso, as disputas pelo uso e acesso aos recursos ambientais são conflitos institucionalizados. No caso analisado, o IBAMA intervém nestes conflitos, observando a sua competência legal, para promover o uso responsável dos recursos pesqueiros sem prejudicar a atividade da pesca artesanal, fonte de sustento das comunidades pesqueiras litorâneas do Ceará.

Entre as questões geradoras de conflitos destacam-se a ocorrência de sobrepesca (DOC. 10, 2020); pesca predatória (DOC. 17, 2019; DOC. 10; 15, 2020); carcinicultura (DOC. 4, 2019); maricultura (DOC. 4, 2019); perda dos territórios de pesca (DOC. 9; 33, 2019; DOC. 14, 2020; DOC. 7, 2021); convivência/omissão do Estado (DOC. 4, 2019; DOC. 14; 15, 2020); prática do kitesurf nas áreas de pesca (DOC. 4, 2017; DOC. 17, 2019; DOC. 10; 15, 2020); mancha de óleo no litoral (DOC. 9; 33, 2019); proliferação de algas devido ao lançamento de efluentes não tratados nos estuários dos rios (DOC. 10, 2020); destruição dos manguezais (DOC. 10, 2020); redução das cheias no rio Jaguaribe após construção do açude Castanhão (DOC. 10, 2020); disputa de territórios de pesca entre os(as) pescadores(as) (DOC. 12, 2020; DOC. 6, 2021);

ocupação de áreas de preservação ambiental (DOC. 14, 2020); e extração de areia em áreas de marinha (DOC. 14, 2020).

Nessas disputas, existe grande pressão sobre os espaços onde tradicionalmente se exerce a atividade pesqueira, em que os (as) pescadores (as), enquanto polo socioeconômico mais vulnerável no conflito, quase sempre são submetidos à diminuição e/ou perda dos seus territórios; ou são prejudicados por ações que dificultam a prática da pesca artesanal e/ou reduzem os estoques pesqueiros à sua disposição. Segundo uma liderança pesqueira da comunidade de Boca da Barra, localizada no bairro da Sabiaguaba em Fortaleza, “falta territórios para as comunidades”, por isso o direito ao uso dos territórios pesqueiros deveria ser incluído nas políticas municipais de pesca (DOC. 12, 2020).

A dificuldade de se traçar delimitações claras entre as partes envolvidas nas disputas pelos territórios de pesca pode ser observada no caso da seguinte forma: “Também foram identificados conflitos entre pescadores de Fortim e pescadores provenientes de outras áreas, motivados pelas áreas de pesca e que têm interferido de forma negativa no exercício da pesca responsável” (DOC. 15, 2020). Nesse caso ocorrem disputas entre pescadores de diferentes comunidades que vivem da pesca. Além disso, também se observa a existência de conflitos entre os interesses dos pescadores que se beneficiam do turismo proporcionado pela prática do kitesurf nas áreas de pesca, por prestarem serviços aos turistas, e os pescadores que vivem exclusivamente da prática pesqueira (DOC. 1, 2017). Sublinha-se igualmente a dificuldade de se obter consenso entre os pescadores a respeito da definição de requisitos mínimos para as práticas aceitáveis na pesca responsável (DOC. 2, 2017; DOC. 15, 2020).

Em reunião com atores sociais que compõem o Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, no dia 19 de novembro de 2019, na cidade de Paracuru - Sede da Colônia de Pescadores, pode-se verificar um exemplo da disputa em torno dos espaços e bens ambientais entre grupos empresariais que praticam especulação imobiliária e a comunidade pesqueira local:

Na ocasião as pescadoras da comunidade de Flecheiras destacaram que o encontro foi fundamental para dar visibilidade aos conflitos gerados pela ocupação dos territórios costeiros e ressaltaram que as discussões e as trocas de conhecimentos e experiências

entre os participantes motivou e fortaleceu a comunidade de Flecheiras na luta contra a retirada do galpão de pesca por agentes externos ligados à especulação imobiliária (DOC. 9, 2019, p. 8).

Em uma roda de diálogos sobre gestão comunitária de territórios costeiros, ocorrida em 12 de maio de 2021 de forma remota, uma das lideranças da comunidade de Caetanos de Cima, no Município de Amontada, alerta quanto à permanência das disputas em torno do direito sobre os territórios: “Porém destacou que o território ainda sofre com a especulação imobiliária, que não acabou” (DOC.7, 2021).

Assim como afirma Quintas (2005, p. 29, grifo do autor): “há interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) [...] atores sociais, que atuam de alguma forma sobre os meios físicos-natural e construído, *visando ao seu controle* ou *à sua defesa e proteção*.” Os dados do Projeto de Gestão de Espaços e Bens Ambientais mostram que é de suma importância promover a visibilidade dos conflitos ambientais para a sua superação, como se pode ser observado no seguinte trecho:

Nos aspectos socioambientais foram destacados a importância de se dar visibilidade aos conflitos socioambientais, decorrentes do uso dos recursos naturais e de espaços utilizados por comunidades tradicionais. Que é importante planejar o uso dos ambientes, levando em conta o tripé: a vulnerabilidade natural x potencialidades econômicas x conflitos socioambientais (DOC. 2, 2020, p. 2).

Ao se conferir visibilidade aos conflitos ambientais, pode-se angariar apoio de setores sociais até então ignoravam a existência da disputa por determinado bem ou espaço ambiental. Esses conflitos tendem a prejudicar as comunidades costeiras e a provocar a redução dos estoques pesqueiros, principal fonte do seu sustento. Essa redução ocorre tanto pela super exploração e desrespeito aos períodos de defeso de espécies alvos (Tainha; Saúna; Carapeba; Bagre; Camurim; Carapicuru; Coipe; Caranguejo; Lagosta; Camarão; e Mariscos em geral) dos quais os(as) pescadores(as) artesanais são partícipes; quanto pela destruição dos ecossistemas, mormente dos manguezais e dunas, para a instalação de empreendimentos imobiliários, energéticos, industriais, pesqueiros ou agrários, de cujas decisões normalmente os(as) pescadores(as) artesanais são alijados (DOC. 12, 2017; DOC. 15, 2020). Ambas as ocorrências causam prejuízos financeiros aos pescadores artesanais, o desarranjo da sua organização comunitária e a perda da identidade cultural, e o seu enfrentamento deve ser mediado pelo poder estatal (DOC. 4, 2019; DOC. 2, 2022).

A seguir, nota-se um exemplo claro de prejuízos impostos à comunidade pesqueira pelo conflito em torno do uso dos espaços utilizados para a prática de kitesurfe por turistas:

De acordo com os pescadores, a prática do kitesurfe, principalmente no estuário do Rio Jaguaribe, vem prejudicando a pesca artesanal, pois tem causado a dispersão dos cardumes e a fuga de gaivotas, fato que gerou um processo de mobilização dos pescadores, para cobrar dos gestores municipais e legisladores medidas de proibição e/ou regulação da prática do kitesurfe (DOC. 15, 2020, p. 15).

Em reunião na comunidade de Piraquara, no município de Paracuru, em 11 de setembro de 2019, pode-se observar a ocorrência de prejuízos semelhantes:

Durante a reunião, os pescadores denunciaram a perda dos espaços destinados às embarcações e problema nas praias de Piraquara e barra do Siupé, ocasionado pela prática do kitesurf que está sendo exercida em locais destinados às pescarias. A prática do kitesurf afugenta os peixes dos ambientes de pesca, afetando a segurança do pescador (tarrafeiro e jangadeiro) e a economia das famílias que praticam a pesca da tainha (DOC. 9, 2019, p. 6).

Para atender à necessidade de se mitigar as consequências desses conflitos para as comunidades pesqueiras, é desenvolvido o Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais com a intenção inicial de se construir coletivamente regras/acordos para a prática da pesca responsável; desenvolver melhores técnicas de manejo na pesca da tainha; e assistir o processo de organização social de pescadores (as) (DOC.1, 2017). Conforme descrevem os educadores ambientais do IBAMA, em relação a este projeto tem-se que:

As atividades foram iniciadas a partir de solicitação de uma renomada marisqueira e líder pesqueira da região, [nome ocultado] [(nome ocultado)], que durante os anos de 2015 a 2017 coordenou o Setor de Pesca da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Fortim/CE. O objetivo inicial era a discussão da necessidade de um defeso para a espécie conhecida localmente como tainha, mantendo a conservação desse recurso (DOC. 15, 2020, p. 5).

O respectivo projeto vem sendo desenvolvido pelo NEA/CE desde o ano de 2013 e realiza processos educativos com atores sociais para a intervenção qualificada na gestão compartilhada da pesca, na conservação ambiental e no fortalecimento dos territórios” (DOC. 34, 2019, p. 1).

Neste projeto, estamos dando continuidade ao processo educativo envolvendo a pesca da tainha, na região do Fortim/CE, que precisa ser ordenada e tem sido uma solicitação constante dos atores envolvidos, além de ser decorrente dos levantamentos de uso e medidas de autogestão efetuados em 2014 (DOC. 8, 2017, p. 1).

Assim, nota-se que o Projeto foi desenvolvido para intervir em conflitos envolvendo o uso de recursos pesqueiros, com o objetivo de capacitar a comunidade pesqueira para a participação na gestão compartilhada da pesca artesanal e para a proteção dos seus direitos e interesses, conforme os trechos abaixo:

O propósito desta política foi a identificação e busca de soluções aos problemas e conflitos socioambientais relacionados ao ordenamento pesqueiro e outras demandas apresentadas pelos sujeitos do processo educativo. Para tanto, o lócus da política pública considerou as regiões com maiores conflitos, comunidades pesqueiras em situação de vulnerabilidade socioambiental, localizadas nos municípios de: Icapuí, Aracati, Fortim, Beberibe, Cascavel, Aquiraz, Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Trairi, Paraipaba, Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja (DOC. 2, 2022, p. 2).

Considerando as medidas de ordenamento [pesqueiro] são constantes e que os conflitos socioambientais permeiam o cotidiano da zona costeira do Ceará, faz-se necessário um processo permanente dos atores sociais, a fim de instrumentalizá-los para intervirem de forma qualificada na gestão ambiental e nas políticas públicas no contexto socioambiental dos territórios pesqueiros (DOC. 2, 2018, p. 2).

Nesse contexto, cabe destacar as considerações de Ansell e Gash (2008), isto é, em muitos casos, as situações conflitivas estimulam as partes interessadas a se envolver no processo colaborativo a fim de resolver ou atenuar colaborativamente os problemas advindos da disputa entre interesses opostos em uma determinada questão. Nesse caso específico estão envolvidos as comunidades pesqueiras; Colônias de Pescadores; organizações não governamentais; movimentos sociais; universidades; representantes do poder público municipal e, eventualmente, do poder público estadual e do setor privado (DOC. 4; 5; 6; 7; 8; 29, 2017; DOC. 2; 4, 2018; DOC. 11, 15, 2019; DOC. 1, 2021).

A partir dos resultados obtidos na análise dos dados, constata-se que, embora as comunidades pesqueiras encontrem-se em situação desprivilegiada em relação aos demais atores envolvidos nas disputas existentes no contexto da pesca artesanal, esses conflitos uniram essas comunidades em torno de um objetivo comum. Assim, a luta pelos direitos sobre os territórios de pesca e pelo exercício digno da sua atividade laboral orientou a organização comunitária e despertou o interesse pela participação nas arenas públicas que tratam a temática, como se poderá constatar com a criação dos grupos gestores de pesca (DOC. 1, 2017; DOC. 11, 2018; DOC. 8, 2019).

Percebe-se, contudo, que existia inicialmente grande desconfiança entre a comunidade pesqueira em relação aos representantes do poder público, principalmente devido ao seu papel enquanto fiscalizador e sancionador ambiental. Todavia, o longo histórico de parceria e interdependência entre NEA/CE e as comunidades pesqueiras na realização das campanhas do defeso ajudou na amenização da desconfiança inicial e os incentivos à participação auxiliaram na criação dos vínculos de confiança necessários para a realização do projeto em análise (DOC. 2, 2022), como será demonstrado na subseção seguinte.

5.1.1.1.2 Incentivos à participação

Ressalta-se que, conforme a literatura sobre governança, a conjuntura anterior ao processo colaborativo pode favorecer ou desencorajar a cooperação entre as partes interessadas não estatais e entre as partes interessadas não estatais e estatais (ANSELL; GASH, 2008). No mesmo sentido, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) afirmam que o contexto influencia as condições para a colaboração. Portanto, para superar o ceticismo inicial da comunidade pesqueira, os educadores ambientais realizaram grande esforço de sensibilização e mobilização dos atores sociais envolvidos no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral do Ceará para incentivar a sua participação no arranjo colaborativo, iniciado em 2013 (DOC. 1, 2017). Nessa etapa, foi fundamental a parceria com diversas organizações, mas destaca-se o papel das Secretarias Municipais de Agricultura e Pesca; das Colônias de Pescadores; do Instituto Agropolos; do Laboratório de Pesqueira em Vivências do Mar da Universidade Federal do Ceará (LABOMAR); do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP); e do Movimento dos Pescadores e Pescadoras (MPP). Essas entidades têm uma atuação mais constante em divulgação, organização e logística das reuniões, oficinas e fóruns (DOC. 4; 5; 6; 7; 8, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 15, 2020).

Sublinha-se que, nos processos colaborativos, a natureza da dinâmica participativa é voluntária, por isso dependem da existência de estratégias de mobilização e incentivo ao engajamento e à participação e estão sujeitas à interveniência de fatores que constriam a disposição participativa (ANSELL; GASH, 2008).

Pode-se afirmar, a partir do conjunto documental analisado, que um dos maiores incentivos oferecidos às partes interessadas para se engajarem voluntariamente nos processos de governança colaborativa é a oportunidade de influenciarem as decisões que refletem sobre os problemas enfrentados por eles em sua atuação na atividade pesqueira, constantemente apresentados por representantes da comunidade pesqueira ao IBAMA como questões a serem resolvidas, como os problemas apresentados na seção anterior.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), na fase de agenda e formulação, um dos aspectos mais importantes é a compreensão sobre como os problemas públicos passam a compor a agenda de questões a serem dirimidas pela ação estatal planejada. Constata-se, no caso em análise, que o primeiro passo deste processo foi a realização de um Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSP) junto às comunidades pesqueiras do município de Fortim. Conforme relatório escrito pelos integrantes do NEA/CE, tem-se que:

O processo de construção do DSP com os atores sociais inseridos no contexto da pesca da tainha baseou-se nos princípios dialógicos, da participação e da construção coletiva do conhecimento, a partir dos saberes e fazeres dos pescadores e pescadoras das comunidades estuarinas do município de Fortim. As ferramentas pedagógicas e de pesquisa utilizadas foram a Observação Participante, Aplicação de Questionários, Reuniões, Rodas de Conversa, Aplicação de Questionários, Oficinas Pedagógicas e Intercâmbio de Experiências, que oportunizaram aos participantes a análise do contexto da pesca da tainha e do território, identificando suas fortalezas, as fragilidades encontradas no processo de organização dos pescadores e de suas representações. A fim de aprofundar as informações sobre a atividade pesqueira, o comportamento da tainha e situação dos ambientes de reprodução e captura foram aplicados questionários (em anexo) com 60 pescadores/as das comunidades de Fortim Sede, Canto da Barra, Jardim/Viçosa e Capim-Açu e observações da atividade “in loco” (DOC. 4, 2017, p. 2).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) indicam que a compreensão sobre os problemas públicos embasa a deliberação e a tomada de decisões para a formulação de ações estruturadas para a intervenção sobre estes problemas. Quanto aos benefícios da condução deste DSP para fundamentar o planejamento e a execução das ações subsequentes, apresenta-se o relato que se segue:

Propiciou ainda a identificação e análise das ameaças existentes, maximizando as oportunidades que se apresentam no contexto das políticas públicas, que podem contribuir para a superação dos desafios colocados, com foco na conservação do recurso tainha, dos ambientes costeiros, no fortalecimento da pesca artesanal e da organização comunitária, como garantia do território, entendido aqui como espaço de

reprodução dos modos de vida, da cultura e da relação dos seres humanos com a natureza (DOC. 4, 2017, p. 2).

Dentro do escopo do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, também foi realizado o diagnóstico do contexto da pesca artesanal no município de Camocim, em 2016, conduzido pelo Instituto Agropolos, um dos parceiros institucionais mais ativos no processo colaborativo (DOC. 11, 2018).

Uma consideração importante a respeito dos incentivos à colaboração no caso apresentado é que as partes interessadas não reúnem as condições suficientes para atingir unilateralmente os seus objetivos ou resolver os problemas afetos ao ordenamento pesqueiro por meios alternativos. Uma evidência a respeito dessa afirmação é que as disputas em torno do uso do recursos pesqueiros e ocupação dos territórios de pesca fazem parte do longo histórico de conflitos socioambientais envolvendo a atividade da pesca artesanal no litoral cearense. Nesse período diversas entidades do setor público local e estadual; organizações não governamentais; movimentos sociais ligados aos pescadores; Colônias de Pescadores, entre outros, tentaram mediar isoladamente esses conflitos sem obter resultados significativos a partir dessa atuação unilateral (DOC. 11, 2017; DOC. 4; 9; 17; 33, 2019; DOC. 10; 14; 15, 2020; DOC. 7, 2021; DOC. 2, 2022; DOC. 4, 2017; DOC. 17, 2019; DOC. 15, 2020). Além disso, o IBAMA era frequentemente instado pela comunidade pesqueira a intervir nas disputas pelos recursos pesqueiros diante do reconhecimento quanto à impossibilidade de se resolver tais problemas a partir dos próprios esforços isoladamente. Destaca-se que o IBAMA já atuava em um grande número dessas comunidades costeiras nas campanhas de defeso para a conservação dos estoques pesqueiros e gozava da confiança, advinda de trabalhos realizados anteriormente, de vários dos atores envolvidos nas disputas. Dessa forma, o IBAMA se propôs a facilitar a atuação conjunta das partes interessadas para a resolução dos problemas em comum através do projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais (DOC. 1, 2017; DOC. 15, 2020; DOC. 2, 2022). Nesse sentido, ressalta-se a afirmação de Ansell e Gash (2008), de que nos casos em que a cooperação para o alcance dos objetivos não é opcional, os incentivos para a participação tendem a ser maiores.

Verifica-se que houve extenso trabalho de sensibilização e mobilização para incentivar a participação das partes interessadas, especialmente os membros da comunidade pesqueira.

Assim:

Despertar o interesse e a motivação do público para a participação nos processos formativos constitui-se em um grande desafio para os educadores. Nesse sentido, a equipe realiza visitas, contatos telefônicos e diretos, convites impressos, avisos em emissoras de rádio, e-mails e mensagens via WhatsApp, como estratégias de mobilização, adaptando-os a cada contexto (DOC. 2, 2022, p. 9).

Esta atividade não se restringiu às fases iniciais do projeto e foi reiterada ao longo da sua execução. Como exemplo, na campanha de defeso da lagosta, pargo, caranguejo, proibição do mero e piracema, em janeiro de 2021, foram realizadas:

Reuniões de divulgação, sensibilização e mobilização com atores sociais do contexto da pesca dos municípios de: Camocim, Chaval, Barroquinha, Granja, Paraipaba, Paracuru, Paraipaba, Itapipoca, Trairi, Itarema, Acaraú, Cruz, Amontada, Icapuí, Aracati, Fortim, Beberibe, Cascavel, Pindoretama, Aquiraz, Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante (DOC. 10, 2021, p. 1).

O relatório sobre o processo de articulação e mobilização para a realização de Oficinas Pedagógicas, entre 09 a 12 de maio de 2017, envolvendo atores sociais dos municípios de Chaval, Barroquinha e Camocim, revela parte das ações de incentivo à participação das partes interessadas: “Foram visitados 03 municípios, realizadas 03 reuniões pedagógicas, mobilizados os atores sociais que desenvolvem atividades na área da pesca artesanal e atores sociais do poder público no contexto da gestão da pesca, [...]” (DOC. 5, 2017, p. 4).

Como efeito do XI Pescando Informação, encontro promovido pela ONG Eco-Ação no município de Paracuru, entre 21 e 22 de setembro de 2017, com o apoio técnico do NEA/CE, tem-se o seguinte: “Envolvimento e empoderamento da comunidade do Riacho Doce na construção de medidas de conservação do recurso “tainha” e de seus territórios. Sensibilização e envolvimento de entidades locais, poder público e sociedade, além da participação de turistas” (DOC. 11, 2017, p. 10). Deste modo, os incentivos à participação, fundamentais ao início da colaboração, se mantiveram ao longo do projeto com o objetivo de aprofundar a confiança e a percepção quanto a dependência mútua na realização das ações colaborativas para se alcançar os resultados pretendidos.

5.1.1.1.3 Constrangimentos à participação

Após atuação, entre 26 e 30 de novembro de 2018, na campanha dos defesos do pargo, caranguejo, lagosta, piracema e proibição da pesca do mero, que incluiu contatos para estabelecimento de parcerias, reuniões com parceiros estatais e não estatais e rodas de conversa em comunidades pesqueiras, os educadores ambientais do NEA/CE relatam o seguinte:

Considerando a atividade pesqueira como de grande importância econômica, social e ambiental e contribui para soberania alimentar e para formação de divisas, principalmente no tocante à pesca artesanal, urge a necessidade do envolvimento do público em geral para uma tomada de postura e ação (DOC. 15, 2018, p. 1).

No processo de mobilização para o Encontro Regional de Pesca, em reunião com pescadores (as), marisqueiras, agricultores e lideranças na comunidade de Planalto da Barra, município de Paracuru, em 11 de setembro de 2019, são apresentadas demandas e solicitadas soluções para problemas concretos enfrentados pela comunidade:

Durante a reunião os pescadores comentaram que a pesca em Paracuru necessita de maior organização e que falta embarcação/paquete para os pescadores, que, em sua maioria pesca de galão, um petrecho artesanal. Colocaram que é preciso se pensar na segurança do pescador e regularizar a atividade do "rolador" de embarcação na cadeia produtiva da pesca. Na ocasião, foi solicitado um trabalho educativo que estabeleça o diálogo entre a pesca artesanal e a agroecologia, bem como a execução de ações de prevenção de incêndios florestais que ameaçam o entorno da comunidade. Ficou definido que os pescadores iriam se reunir posteriormente, para escolherem seus representantes e aprofundarem ideias sobre o contexto da pesca em sua região (DOC. 9, 2019, p. 6).

Em reunião pedagógica do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, do polo Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, no dia 30 de janeiro de 2020, os participantes cobraram a ampliação das ações de estímulo à participação, como se pode ver abaixo:

Na ocasião foi comentado a necessidade de se pensar em estratégias de maior envolvimento dos pescadores/as nas atividades do grupo e o apoio necessário das Secretarias Municipais de Pesca para garantir a mobilização e transporte para deslocamento dos participantes (DOC. 4, 2020, p. 2).

Em relação aos constrangimentos à participação, constata-se a existência de forte descrença entre a comunidade pesqueira com relação à credibilidade dos órgãos públicos, especialmente os estaduais e municipais de gestão ambiental e de gestão pesqueira. Os pescadores(as) alegam

não perceber na atuação desses órgãos nos projetos e políticas voltados à regulação do ordenamento pesqueiro a existência de preocupação com a inclusão dos interesses da comunidade local, a partir da participação direta dos pescadores e pescadoras. Para eles, essa prática corrobora a invisibilização dessas comunidades, a perda da identidade cultural e a fragilização dos direitos à permanência em seus territórios (DOC. 2, 2022).

Durante a realização de uma mesa de debate pelo Grupo de Trabalho de Pesca Artesanal Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, que tinha como tema de discussão “Os Desafios enfrentados no contexto da Pesca Artesanal”, uma das questões abordadas foi justamente a exclusão dos pescadores na formulação das políticas públicas direcionadas à atividade pesqueira. Desta maneira, ao adotar uma postura centralizadora e inviabilizar a participação da comunidade pesqueira nas discussões sobre a política local de pesca, as autoridades locais contribuem para a invisibilização destas comunidades. Segue abaixo questão levantada, em uma mesa de debate, pelos(pelas) pescadores(as) a esse respeito: “Pescadores não participam da definição das políticas públicas” (DOC. 4, 2019, p. 9). Nesse momento, o projeto ora analisado é entendido como uma resposta possível a questão da não participação dos pescadores, ao propor a sua capacitação para participarem das definições sobre as medidas constantes nestas políticas e cobrarem as autoridades públicas locais para o atendimento aos seus interesses (DOC. 6, 2019).

Quintas, Gomes e Uema (2006, p. 17) asseguram o seguinte: “Um outro fator que dificulta muitas vezes a participação das comunidades no enfrentamento de problemas ambientais, que lhes afetam diretamente, é a sensação de impotência diante da sua magnitude e a desfavorável correlação de forças subjacentes.” Para se corroborar esse entendimento, apresenta-se o relato de uma liderança da comunidade pesqueira de Caetanos de Cima, no município de Amontada ao afirmar que os problemas que enfrentam parecem muito grandes em relação à capacidade da comunidade de enfrentar esses problemas, por isso sentem vontade de desistir de lutar principalmente contra a especulação imobiliária, por se tratarem de grupo detentores de grande poder econômico (DOC. 7, 2021).

Diante da situação apresentada, tomando a situação vivenciada na pesca artesanal no município de Fortim como parâmetro, os principais desafios enfrentados para se promover a organização

comunitária e a participação na gestão compartilhada da pesca são: (i) Falta de consciência (crítica/política) dos pescadores; (ii) Falta de comunicação entre os pescadores; (iii) Acomodação para lutar por melhoria; (iv) Desunião dos pescadores e falta de organização social; (v) Reação dos empresários e praticantes do kitesurfe; (vi) Insatisfação dos jovens no que diz respeito à renda e às condições de trabalho da atividade pesqueira; e (vii) Desinteresse dos jovens pela atividade pesqueira (DOC. 15, 2020).

Durante o processo de mobilização para o Encontro Regional de Pesca, em reunião com pescadores (as), marisqueiras, produtores de algas, professores, estudantes do ensino médio e universitários, além de representantes do Instituto Terramar e Instituto Municipal de Meio Ambiente de Itapipoca (IMMI) na comunidade de Maceió, município de Itapipoca, em 12 de setembro de 2019, foram apresentadas diversas reivindicações, dificuldades e questões que podem constranger o processo de participação: “Relataram ainda que é preciso desenvolver políticas públicas que incluam todos os que estão envolvidos na pesca. Sugeriram que o Encontro Regional de Pesca abordasse também, questões relacionadas à fiscalização e à prática da pesca sustentável” (DOC. 9, 2019, p. 6). Além disso, em diversas reuniões as comunidades pesqueiras apontaram que a sua participação nas decisões sobre as políticas locais de pesca é constrangida pela burocracia imposta pelas Secretarias Municipais de Pesca, que, muitas vezes os impede de participarem das discussões sobre a política pesqueira; dificulta a comunicação; e trava a apresentação e o atendimento das reivindicações das comunidades pesqueiras (DOC. 1, 2017; DOC. 9; 40, 2019). Neste caso, a tensão entre a orientação democrática do processo colaborativo e os controles e a estrutura burocrática da administração pública, responsável pela condução das políticas públicas, pode constituir um entrave à participação (SKELCHER; MALTHUR; SMITH, 2005).

A descrença quanto à atuação estatal, em alguns locais, dificultou a participação dos atores sociais no processo colaborativo. No município de Camocim, por exemplo, não houve implicação inicial com o projeto por parte da Colônia de Pescadores e do poder público municipal: “No município de Camocim foi realizada 01 Reunião com lideranças do Sindicato de Pesca Artesanal, em decorrência do não envolvimento da Colônia de Pescadores e Secretaria Municipal de Pesca na mobilização dos atores sociais para a participação no processo” (DOC. 8, 2017, p. 8). Após algumas reuniões, encontros e rodas de conversa, com a superação das

suspeitas iniciais quanto a capacidade de obtenção de resultados através do projeto, conseguiu-se engajar a Colônia de Pescadores e a Secretaria Municipal de Pesca nas ações realizadas por meio do referido projeto (DOC. 7; 9; 10; 14, 2017).

Sobre os canais de comunicação democrática, Newman *et al.* (2004) revelam que o seu funcionamento ainda é permeado por falhas comunicativas ao se operar na interface entre as estruturas administrativas públicas, ainda predominantemente burocráticas, e os arranjos voltados à gestão colaborativa das políticas públicas, com orientação democrática e cooperativa. Assim, o IBAMA e as Secretarias Municipais muitas vezes não conseguem repassar aos membros das comunidades pesqueiras todas as informações necessárias à sua participação nas ações colaborativas, como será mais bem explicitado na seção sobre a dimensão da transparência. Com relação a essa dificuldade comunicativa, em reunião, na cidade de Paracuru, em 19 de novembro de 2019, com atores sociais que compõem o Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, quanto aos reflexos da questão do aparecimento das manchas de óleo sobre o litoral cearense, ocorrem reclamações quanto à falta de informações do poder público acerca de uma questão de interesse para as comunidades pesqueiras:

A percepção dos representantes das comunidades pesqueiras presentes é de invisibilidade da pesca artesanal e de seus territórios no tocante a segurança das comunidades, a pouca informação sobre as causas do surgimento das manchas de óleo, ao acesso aos benefícios e ações compensatórias dos danos, dentre outros aspectos (DOC. 7, 2019, p. 2).

Pelo exposto pode-se inferir que, mesmo que as comunidades pesqueiras percebam a dependência dos órgãos públicos municipais e estaduais para a resolução dos problemas enfrentados por eles; a falta de confiança promovida ao longo do tempo pela atuação unilateral destes órgãos, comunicação falha e falta de informações tende a constranger a participação dos membros das comunidades pesqueiras nas ações colaborativas propostas para solucionar os problemas compartilhados por essas comunidades na prática da pesca artesanal (DOC. 1; 4; 6, 2017; DOC. 11; 22, 2018).

5.1.1.1.4 Assimetrias de Poder

Ansell e Gash (2008) argumentam que, nos casos em que existem assimetrias significativas de poder, recursos e/ou conhecimento entre as partes interessadas, de tal forma que uma das partes possua desvantagens injustas sobre a outra, faz-se necessária a existência de uma estratégia de empoderamento e favorecimento da representação proporcional da parte hipossuficiente. Assim: “Se algumas partes interessadas não têm capacidade, organização, status ou recursos para participar, ou para participar em pé de igualdade com outras partes interessadas, o processo de governança colaborativa estará sujeito à manipulação por atores mais fortes (ANSELL; GASH, 2008, p. 551). Para reduzir essas assimetrias, o IBAMA busca: “Contribuir para o processo de mediação de conflitos socioambientais na gestão e uso dos espaços e recursos naturais” (DOC. 2, 2018, p. 3). A fim de favorecer a participação equitativa dos interessados, foi necessário fortalecer a articulação comunitária, visto que a organização de parte das Colônias de Pescadores estava fragilizada (com dificuldades para representar os pescadores) e, muitas vezes, desestruturada (com dificuldades para escolher os seus dirigentes e realizar trabalhos junto aos pescadores) (DOC. 1, 2017). Com essa desestruturação, havia uma clara assimetria de poder entre as condições presentes no início da colaboração na relação entre os pescadores; representantes do poder econômico interessados na exploração dos recursos pesqueiros e espaços destinados a tal finalidade; e representantes do poder público responsáveis pela formulação da política de pesca local. Destaca-se que na governança colaborativa Ansell e Gash (2008) definem poder como a capacidade das partes interessadas influenciarem as decisões tomadas em conjunto. Desta maneira, os grupos detentores de maior poder tendem a ser sobre-representados nos processos de governança colaborativa; enquanto os grupos que não possuem “infraestrutura organizacional” para participarem desses processos colaborativos, tendem a ser sub-representados e, com isso, exercem pouca influência sobre a tomada de decisões.

Com a finalidade de reduzir as assimetrias de poder, principalmente relacionados à capacidade de participação e de influência sobre as decisões relativas ao ordenamento pesqueiro das comunidades pesqueiras, os educadores ambientais, no exercício da liderança facilitadora, buscaram promover a participação das partes interessadas no projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais em igualdade de condições. Para isso, se propôs a capacitação das

comunidades pesqueiras, que alegavam dificuldades para influenciar as políticas públicas de pesca locais por não possuírem os conhecimentos necessários, como será demonstrado na subseção seguinte.

5.1.1.1.5 Assimetrias de Conhecimento

Percebe-se que, inicialmente, havia uma grande assimetria na distribuição do conhecimento imprescindível, segundo a ótica da instituição, ao alcance dos objetivos pretendidos. Os educadores ambientais do NEA/CE possuíam em maior proporção o domínio dos processos educativos no contexto da pesca artesanal. As organizações da sociedade civil, entre as quais se destaca o Instituto Agropolos, possuíam conhecimento especializado sobre as espécies, seus ciclos reprodutivos e fauna acompanhante, entre outros aspectos bióticos. Essa parceria, em específico, visa também suprir a ausência de uma Engenheira de Pesca nos quadros do IBAMA/SUPES/CE. Em contrapartida, as comunidades pesqueiras possuem arraigado conhecimento ecológico local, experiência na atividade pesqueira e saberes, técnicas e práticas tradicionais (DOC. 1, 2017). Para ilustrar, em parte, essa questão, seguem os trechos abaixo:

Através da pesca os pescadores adquirem um extenso conhecimento sobre o meio ambiente, as condições das marés, o manejo dos instrumentos de pesca, identificação dos pesqueiros, o hábito das diferentes espécies de peixes, o comportamento e classificação dos peixes. Esse conjunto de conhecimentos é utilizado nas estratégias de pesca e pode ser útil para o manejo sustentável dos estoques pesqueiros (DOC. 12, 2017, p. 3).

Ressalta-se que a colaboração técnica por parte da engenheira de pesca e doutoranda do Curso de Ciências Marinhas Tropicais do Instituto Labomar/UFC tem fundamentado o processo de elaboração do DSP do contexto socioambiental da pesca da tainha em Fortim [posteriormente a Engenheira de Pesca se transferiu para o Instituto Agropolos e manteve a parceria técnica com o projeto] (DOC. 8, 2017, p. 6).

Durante o planejamento da política pública em análise, constatou-se a necessidade de se promover um certo nivelamento através de um processo educativo baseado na troca de experiências e saberes entre os envolvidos para a construção conjunta do conhecimento como base do processo de colaboração legítimo (DOC. 12, 2017). Os processos necessários à promoção do nivelamento do conhecimento foram fundamentais à implementação do projeto e serão melhor explicitados na subseção sobre o elemento compreensão compartilhada.

5.1.1.1.6 Assimetrias de Recursos

Os documentos sugerem a existência de assimetria de recursos, com muitos membros das comunidades pesqueiras fazendo parte de grupos socialmente vulneráveis, requereu grande esforço dos parceiros estatais e organizações não governamentais para sobrepor as dificuldades impostas à participação deste grupo, ao providenciar a estrutura logística para o seu transporte e alimentação nos locais de realização dos fóruns voltados à cooperação na gestão dos espaços e recursos submetidos ao ordenamento pesqueiro. Já as Secretarias Municipais de Pesca e as Colônias de Pescadores forneceram a estrutura física, com a cessão dos espaços para a realização dos eventos.

Para elucidar essa questão dos acertos em torno da logística para a viabilização do projeto, segue relato a respeito da reunião com servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca do município de Trairi e com o presidente da Colônia de Pescadores, no dia 13 de setembro de 2019:

Na ocasião, o técnico da Secretaria Municipal de Pesca informou que foram escolhidos 23 pescadores/as, além de gestores públicos para participarem do encontro. Informou ainda que a prefeitura de Trairi disponibilizará um ônibus para o deslocamento dos participantes. O presidente da Colônia de Pescadores de Trairi confirmou sua participação em uma das mesas redonda que ocorrerá no Encontro de Pesca (DOC. 9, 2019, p. 6).

A mesma questão foi tratada, em 01 de outubro de 2019 em reunião com representantes de da Secretária Municipal de Agricultura, Pesca e Recursos Hídricos, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo e o prefeito municipal de Paracuru, para se providenciar o transporte dos membros da comunidade pesqueira durante a sua participação no Encontro Regional de Pesca (DOC. 9, 2019).

A pandemia de COVID-19 também agravou a assimetria de recursos, como se pode comprovar em um trecho da fala de uma liderança pesqueira, membro do Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) e do Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras (MPP), durante a realização de roda de conversa virtual com representantes do Grupo Gestor Regional de Pesca, polo Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, em 07 de outubro de 2020:

[...] registrou o momento “sofrido” para as comunidades pesqueiras com a pandemia e informou que o movimento está monitorando as ocorrências da Covid-19, que começou em Fortaleza e se expandiu para o interior até as comunidades, tornando-as ainda mais vulneráveis, pois ainda estão sofrendo as consequências dos danos ambientais e econômicos ocasionados pelo derramamento de petróleo. Acrescentou que muitas famílias ainda estão passando necessidade, por não terem recebido nenhuma ajuda do Estado e que o MPP juntamente com outras instituições da sociedade civil formaram redes de ajuda, por meio da distribuição de cestas básicas e máscaras. Registrou ainda que algumas comunidades instalaram barreiras sanitárias com seus próprios esforços (DOC. 14, 2020, p. 2).

Frisa-se a existência de assimetria nas disputas sobre o uso de recursos naturais, favorável aos grupos sociais detentores de poder econômico ou de poderes políticos outorgados pela sociedade, que tendem a apresentar maior capacidade para influenciar direta ou indiretamente na transformação da qualidade ambiental como indicado por Quintas (2008). Com isso, “A submissão dos bens ambientais aos interesses privados termina por afetar a disponibilidade para outros segmentos da população, incorrendo no prejuízo ao uso comum do bem ambiental” (CARVALHO, 2006, p. 43). Tal como ocorre no caso apresentado, em que os representantes das comunidades pesqueiras alegam ser prejudicados na prática da pesca artesanal por não disporem de poder econômico e político para influenciarem a política de pesca local (DOC. 1; 12, 2017; DOC. 7, 2019; DOC. 15, 2020). Para intervir nessa situação, os educadores ambientais do IBAMA consideram que a mediação do poder público é indispensável:

Nesse sentido, a educação ambiental tem papel fundamental para a mediação dos conflitos referentes ao uso e à apropriação dos recursos ambientais, oportunizando aos diferentes segmentos sociais, principalmente aos menos desprovidos de poder de intervenção, conhecimentos e ferramentas pedagógicas para que possam apropriar-se e proteger os recursos ambientais, com capacitação e atitudes de respeito aos ciclos da natureza (DOC. 15, 2020, p. 6).

Nessa disputa pelo controle sobre a utilização e ocupação dos bens e espaços ambientais, cabe ao poder público ordenar e controlar o uso dos recursos naturais, inclusive articulando instrumentos de comando e controle a instrumentos econômicos. Assim, a Gestão Ambiental Pública pode envolver desde multas e reparação dos danos ambientais à prisão dos responsáveis pela prática de ilícitos ambientais. Como discutido pela literatura, a gestão ambiental pública abrange o estabelecimento de padrões ambientais, avaliação de impactos, licenciamento, cadastro e revisão de atividades utilizadoras de recursos ou potencialmente poluidoras; disciplinamento da ocupação do território e do uso de recursos naturais; recuperação do dano, monitoramento; fiscalização e educação ambiental, entre outras (QUINTAS, 2008).

Inferese desta forma, que a implementação do projeto de Gestão Ambiental Pública, estimulou a articulação e o envolvimento voluntário das partes interessadas para ajustar, de forma coletiva e cooperativa, estruturas colaborativas capazes de intervir nos conflitos socioambientais prevalentes no contexto da pesca artesanal na região litorânea cearense. Acentua-se que o desenho dessas estruturas se adequou à realidade de cada território em que foram estabelecidas, de acordo com a manifestação da vontade dos envolvidos (DOC. 1; 4; 5, 2017; DOC. 4; 11, 2018; DOC. 11; 15, 2019; DOC. 15, 2020; DOC. 1, 2021). Como resultado das ações empreendidas nesta fase, pôde-se aprofundar o conhecimento dos educadores ambientais públicos sobre o contexto socioambiental em que se desenvolve a pesca artesanal; determinar os atores que participariam das ações subsequentes; e incentivá-los a participar das ações colaborativas através do aprofundamento — na implementação do projeto — ao longo do tempo dos vínculos de confiança e de dependência mútua na solução dos conflitos e disputas pelo uso dos recursos ambientais e ocupação dos espaços utilizados para o exercício da atividade da pesca artesanal na zona costeira cearense.

5.1.2 Implementação

A segunda seção aborda a fase de implementação da política pública, explicitando os papéis dos atores envolvidos e a maneira como a execução do projeto ocorre, como as dificuldades contingentes são enfrentadas e como as decisões são tomadas conjuntamente durante a sua execução. Na dimensão do desenho institucional, discute-se o desenho do arranjo construído para tratar das questões socioambientais influentes no contexto da pesca artesanal no litoral cearense. A liderança facilitadora busca salientar a atuação das organizações e grupos de pessoas no papel de mediação e facilitação do debate, deliberação e decisões em torno das ações voltadas à construção da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros. O processo colaborativo em si constitui a dimensão da governança colaborativa de maior interesse nesta seção, com a construção das relações de confiança e cooperação entre os envolvidos; negociações, assunção e cumprimento dos compromissos e acordos pactuados através do diálogo cara a cara, troca de experiências e aprendizagem colaborativa; e o alcance de pequenas vitórias que renovaram o ânimo e contribuíram para a unidade grupal e continuidade do projeto.

Em relação à dimensão capacidade de gestão intraorganizacional, serão apresentados os empecilhos e as contribuições das organizações ou grupos de pessoas, separadamente, para a elaboração, implantação e continuidade do projeto e para a formação das condições necessárias à colaboração entre os atores sociais implicados no processo de gestão compartilhada da pesca artesanal.

5.1.2.1 Desenho Institucional

A implementação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais se inicia com o desenho institucional para oferecer suporte ao processo colaborativo. Nesta fase ocorreu a definição da metodologia a ser utilizada, a partir das conclusões do diagnóstico socioambiental participativo e dos objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental. Segundo relatório apresentado pelo Núcleo de Educação Ambiental do Ceará, tal processo se fundamentou nos:

[...] princípios de autodeterminação dos sujeitos educativos, no respeito à sua diversidade cultural, na construção coletiva do conhecimento, considerando os seus saberes e fazeres, que é o ponto de partida para construir o caminho. Para tanto, os processos de reflexão-ação serão desenvolvidos por meio da observação participante, do mapeamento de experiências em agroecologia, das trocas de experiências, oficinas, reuniões, rodas de conversas, entre outros (DOC. 8, 2017, p. 4).

Ao propor a gestão compartilhada no ordenamento dos recursos pesqueiros o IBAMA indicou como prioridades em seu planejamento estratégico: (i) revisar e/ou propor regras de uso para as espécies marinhas e estuarinas/lagunares; (ii) revisar Planos de Gestão para o uso sustentável dos recursos pesqueiros marinhos e estuarinos/lagunares; e (III) implementar a avaliação sistemática da aplicação das regras de uso definidas para recursos marinhos e estuarinos/lagunares e dos conflitos decorrentes (DOC. 8, 2017).

As ações realizadas durante a execução do projeto visam atender a essas prioridades, com a participação dos atores sociais envolvidos no uso dos recursos pesqueiros (DOC. 8, 2017). Para atingir esses objetivos, o processo educativo capacita as partes interessadas para a atuação ativa e autônoma na defesa dos seus interesses e na elaboração de acordos de pesca e estruturação do arranjo para a gestão compartilhada dos espaços e bens ambientais (DOC. 6, 2019).

A implementação é realizada com a execução das ações planejadas na formulação, ao se adequar o alcance de objetivos específicos aos meios disponíveis e aos fins gerais incluídos na formulação da política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Pressman e Wildavsky (1973) e Hill e Hupe (2002) indicam que o conteúdo inicial da política e os seus efeitos sobre as partes interessadas podem ser alterados ao se adaptar a Política Pública geral formulada à sua implementação por meio de programas e projetos executados em contextos específicos. Nesta situação, enquadra-se o caso em análise, pois o Projeto de EA para Gestão dos Espaços e Bens Ambientais busca adaptar a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) em sua implementação no contexto socioambiental da pesca artesanal na zona costeira cearense.

Desta forma, para se compreender o processo de implementação de uma política pública na prática, que ocorre no nível local, deve-se tentar entender quem participa, quais papéis desempenham, como a implementação ocorre de fato e quais adaptações foram necessárias para se adequar o que foi planejado ao que é possível realizar frente às contingências supervenientes, como sugerem Lotta e Vaz (2015). Em complemento, Hjern e Porter (1981), afirmam que a implementação de políticas públicas depende do envolvimento de diversos atores, estatais e não estatais, para a efetiva realização das ações planejadas.

Assim, nas subseções seguintes serão discutidas os elementos da dimensão desenho institucional para buscar compreender a sua importância para possibilitar o envolvimento dos atores interessados na realização do projeto e como suporte para a ocorrência do processo colaborativo.

5.1.2.1.1 Inclusão Participativa

Em relação ao elemento inclusão participativa, constata-se a ocorrência de iniciativas voltadas para a integração de atores estatais locais, organizações não governamentais e Colônias de Pescadores, com a celebração de parcerias para viabilizar a implementação do projeto e a conformação de arranjos orientados à gestão compartilhada da pesca artesanal na zona costeira cearense. Porém, os esforços foram prioritariamente direcionados à inclusão dos membros das comunidades pesqueiras, através de ações contínuas de estímulo à participação dessas partes interessadas não estatais no processo colaborativo. Seguem abaixo trechos do material

documental para comprovar a existência de ações para o incremento do envolvimento e da cooperação entre os atores sociais implicados no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense:

[...] faz-se necessário um processo permanente dos atores sociais, a fim de instrumentalizá-los para intervirem de forma qualificada na gestão ambiental e nas políticas públicas no contexto socioambiental dos territórios pesqueiros (DOC. 2, 2018, p. 2).

[...] e para tanto, necessário é a participação de pescadores/as artesanais, marisqueiras, catadores/as de caranguejo e outros segmentos que fazem a cadeia produtiva da pesca, nesse processo (DOC. 2, 2018, p. 3).

Nesse sentido, as ações planejadas pelo NEA/CE se reportam a estas prioridades e fomentam a participação dos atores sociais envolvidos no uso dos recursos pesqueiros, e que, a partir do conhecimento empírico e da vivência na arte da pesca e do mar, podem contribuir concretamente para a consecução dessas metas (DOC. 6, 2017, p. 2).

Gestão compartilhada pressupõe “compartilhar poder e responsabilidade” e para tanto, necessário é a participação de pescadores/as artesanais, marisqueiras, catadores/as de caranguejo e outros segmentos que fazem a cadeia produtiva da pesca, nesse processo (DOC. 11, 2018, p. 3).

Durante todos os eventos realizados no âmbito do projeto, revela-se grande cuidado com o acolhimento e a integração dos participantes, como demonstrado no trecho abaixo:

Após a acolhida, com músicas regionais, foi feita uma apresentação, a fim de que todos se conheçam, pois, em cada momento de encontro um novo participante integra-se ao grupo. [...] reforçando-se a necessidade de se construir estratégias de divulgação, com o intuito de envolver um maior número de representações de pescadores/as e de instituições que atuam no contexto da pesca e que podem fortalecer o grupo (DOC. 4, 2020, p. 2).

Como exemplo dos eventos citados acima, a oficina pedagógica de avaliação e planejamento foi realizada entre 05 a 06 de abril de 2017, com pescadores, lideranças comunitárias e servidores da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Fortim, para incentivar a participação e promover a capacidade de influência das partes interessadas sobre as decisões que determinarão os próximos passos do projeto. Com isso, sublinha-se:

A Oficina remobilizou os atores sociais envolvidos no processo educativo de construção do DRP do contexto da pesca da Tainha em Fortim. Contou com a participação de 24 lideranças de pescadores/as das comunidades de Fortim,

envolvidas com a pesca artesanal da tainha e propiciou o planejamento de ações coletivas para as observações participantes (DOC. 8, 2017, p. 5).

O relatório sobre o processo de articulação e mobilização para a realização de Oficinas Pedagógicas, entre 09 a 12 de maio de 2017, envolvendo atores sociais dos municípios de Chaval, Barroquinha e Camocim, revela a preocupação com a inclusão das partes interessadas:

A fim de fortalecer a gestão compartilhada da pesca no litoral oeste do Ceará, estamos dando continuidade ao processo de articulação, mobilização e sensibilização de atores sociais (pescadores artesanais, marisqueiras, gestores públicos, lideranças comunitárias, ONG'S E Movimentos Sociais) para a intervenção qualificada e o controle social das políticas públicas no contexto socioambiental da pesca artesanal e dos territórios costeiros (DOC. 8, 2017, p. 2).

Entre 24 e 27 de julho de 2019, a título de exemplo, o NEA/CE se empenhou para incentivar a participação das comunidades pesqueiras no planejamento do Encontro regional de Pesca:

As atividades consistiram na realização de 06 (seis) reuniões com atores sociais do contexto da pesca nos municípios de Paracuru e Trairi, em que foram discutidas sugestões sobre carga horária, local de realização, participantes, convidados e logística do Encontro Regional de Pesca (DOC 9, 2019, p. 5).

Assim, durante a execução do projeto focou-se no incentivo à participação das partes interessadas no ordenamento pesqueiro. Foram realizados grandes esforços, para a inclusão de diversos atores sociais, entre os quais se destacam pescadores(as), marisqueiras, gestores públicos, professores, estudantes e lideranças comunitárias. Tais esforços se centraram principalmente na realização de reuniões, visitas, rodas de conversa e encontros para a mobilização das partes interessadas, como destacado na subseção sobre os incentivos à participação.

Esse enfoque na necessidade de participação e envolvimento manteve-se mesmo com as restrições impostas pela pandemia da COVID-19. Durante reunião virtual entre servidores do NEA/CE e atores sociais do contexto da pesca artesanal em Paracuru, em 16 de novembro de 2020, o grupo estabeleceu como demanda: “[...] traçar uma estratégia para envolver o máximo de atores sociais do contexto da pesca em Paracuru, nos fóruns de discussão promovidos por este grupo” (DOC. 12, 2020, p. 2).

Para Nabatchi (2010), os desenhos institucionais, ao incentivarem a participação, também auxiliam o público a redescobrir o seu papel na determinação dos assuntos a serem tratados pela administração pública. Em tal sentido, o envolvimento das partes interessadas é importante à continuidade das ações. Prova disso é que, na reunião virtual entre servidores do NEA/CE e atores sociais do contexto da pesca artesanal em Paracuru, no dia 07 de dezembro de 2020, o grupo decide o que se segue:

Quanto à construção da lei de política municipal de gestão da pesca foi definido que seria na sequência, haja vista ser necessário um tempo maior para construção de uma proposta, uma vez que para essa construção é imprescindível a ampla participação nesse processo, dos sujeitos sociais envolvidos com a pesca, por meio de grupos de discussão, reuniões comunitárias, seminários, dentre outras ações de articulação e mobilização (DOC. 13, 2020, p. 1).

Ressalta-se que a partir a inclusão e participação dos atores interessadas, foi possível alterar a política de pesca da cidade de Paracuru, como será apresentado detalhadamente na subseção sobre o elemento transparência (DOC. 5; 12; 13, 2020; DOC. 4; 11, 2021). Ainda com relação ao indispensável envolvimento das partes interessadas para viabilizar a continuidade das ações, em roda de conversa virtual entre servidores do NEA/CE e membros do Fórum de Pesca de Paracuru, em 16 de dezembro de 2020, pode-se ter como exemplo o seguinte trecho de um relatório da reunião: “Foi comentada a necessidade de trazer para o Fórum alguns atores sociais importantes no contexto da pesca de Paracuru” (DOC. 5, 2020, p. 2).

Finalizando a questão da inclusão participativa, pontua-se que, em grande parte dos eventos, há a valorização da cultura local, com apresentações musicais, teatrais e de danças típicas da região. Demonstra-se atenção no acolhimento e na preocupação com a criação de um ambiente descontraído e propício para a conexão e a criação de vínculos entre as partes interessadas, como espaço de confiança e colaboração em que a participação e a comunicação recíproca possam fluir sem maiores entraves. Em outros termos, nos eventos ao longo do tempo de existência do projeto procura-se reforçar a confiança recíproca ao se evidenciar que os envolvidos dependem uns dos outros para alcançarem os objetivos ajustados em comum acordo entre eles (DOC. 6, 2017; DOC. 8; 9; 29; 33, 2019; DOC. 4, 2020; DOC. 4, 2021; DOC. 2, 2022).

5.1.2.1.2 Regras Claras

Lotta (2014) afirma que a realização das ações ocorre a partir da interação colaborativa entre os implementadores e as demais partes interessadas. Assim, a partir das relações estabelecidas entre esses atores estatais e não estatais, pode-se moldar a política em sua execução, ao se definir conjuntamente as regras para participação, agenda de prioridades e objetivos.

O elemento regras claras é definido por Ansell e Gash (2008) como as regras básicas, cronogramas, prazos e escopo, conhecidos pelas partes interessadas, que devem ser observadas durante o processo colaborativo. Em relação a tal elemento, verifica-se que o projeto, desde o início do seu planejamento, contou com a colaboração ativa dos atores sociais envolvidos no contexto socioambiental da pesca artesanal na zona costeira cearense (DOC. 1; 4; 7; 8; 12, 2017; DOC. 2; 8; 11; 22, 2018) . Do mesmo modo, a construção de regras aplicáveis às arenas colaborativas, estratégias para o ordenamento da pesca e elaboração de agenda de ações foi realizada coletivamente. A título de exemplo, realizaram-se 02 (duas) reuniões, em 22 de abril de 2017, com a participação de lideranças pesqueiras e representantes da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Fortim para a realização do:

Planejamento de ações de continuidade do processo educativo realizado, consistindo no levantamento de propostas para a metodologia da Oficina Pedagógica para reflexão, mobilização e planejamento de ações de aprofundamento do DRP, no contexto da pesca da tainha, em Fortim (DOC. 8, 2017, p. 5).

As regras para definir a composição do Grupo Gestor Regional da Pesca Artesanal foram definidas pelas partes interessadas nas 3 oficinas pedagógicas que correram entre 26 a 29/09/2017 e 24 a 28/10/2017, no município de Barroquinha:

Como desdobramento e encaminhamento do processo foi construído um plano de ação para estender a discussão com as comunidades e outros atores sociais sobre o entendimento, objetivos, missão e composição do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, além de orientar a organização para a participação no III Encontro Regional de Pesca Artesanal, momento em que, dentre outros assuntos abordados, será formado o Grupo Gestor (DOC. 8, 2017).

Em uma dessas oficinas pedagógicas, realizada em 27 de setembro de 2017 na cidade de Chaval, foram constituídas 2 plenárias para discussão e estabelecimento de acordos entre as partes interessadas na criação do Grupo Gestor Regional da Pesca Artesanal. Para nortear a

participação na primeira plenária, o grupo definiu como regras aplicáveis ao debate que: “Cada grupo escolherá um relator para apresentar o trabalho, que será complementado pelos demais participante” (DOC. 7, 2017). “Ao final haverá um debate para aprofundamento e sistematização das ideias” (DOC. 7, 2017).

A construção das agendas de trabalho, determinação da missão, objetivos comuns e prazos, além das questões a serem abordadas, conta com a participação das partes interessadas em sua definição. Essa atuação nos processos de gestão compartilhada pode ser observada na oficina pedagógica de planejamento entre atores sociais para a criação do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, em 16 de março de 2018, na cidade de Chaval, com a:

Construção coletiva da Missão e parte dos Objetivos do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal do Polo: Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja. Como encaminhamentos foi proposta uma outra Oficina para dar sequência ao processo de elaboração dos objetivos do grupo para o biênio 2018/2019 (DOC. 11, 2018, p. 6–7).

Em 13 de abril de 2018, na cidade de Camocim, o processo foi retomado com a realização da oficina pedagógica para a continuidade do planejamento das ações para a criação do grupo gestor do polo Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja, como se segue:

Como uma das primeiras atividades do Plano de Ação os participantes decidiram realizar uma troca de experiência sobre turismo comunitário e gestão coletiva de território com a comunidade de Tatajuba, em Camocim, para o mês subsequente, a ser confirmado, após acerto com a direção da Associação Comunitária. Também foi definido a realização de uma outra Oficina, com o propósito de construir propostas para a elaboração de uma política municipal de pesca artesanal e pensar estratégias de gestão junto ao poder público/ poder legislativo para a criação de políticas municipais para o fortalecimento da pesca artesanal (DOC. 11, 2018, p. 8).

Na reunião de planejamento da continuidade do processo de devolução sistematizada do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSP), realizada na cidade de Fortim em 04/04/2018, os representantes da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca; Meio Ambiente; e Educação de Fortim; Colônia de Pescadores; e lideranças pesqueiras definiram os cronogramas a serem seguidos e a obrigação de mobilizar as partes interessadas:

Reunião produtiva com a elaboração participativa do cronograma de reuniões devolutivas e o comprometimento dos atores sociais em mobilizar secretários municipais, educadores, vereadores, lideranças pesqueiras e comunidades pesqueiras para participar dos momentos devolutivos. Ficou acertado ainda a realização de uma

audiência durante sessão na Câmara Municipal de Fortim, com data a ser agendada posteriormente (DOC. 11, 2018).

A atuação conjunta das partes interessadas para a criação de regras claras, estratégias e prioridades para orientar o funcionamento do processo colaborativo também pode ser vista na reunião com atores sociais que compõem o Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itaipoca, em 19 de novembro de 2019, no município de Paracuru:

A partir dos informes e das discussões levantadas ao longo da apresentação dos desafios e estratégias o grupo elegeu como uma das prioridades o levantamento das comunidades tradicionais nos municípios que compõem o Grupo de Trabalho de Pesca Artesanal, iniciando a implementação da estratégia de ação 1.3. do desafio nº 1 (Defesa dos territórios pesqueiros). Os participantes definiram que o resultado do levantamento será apresentado no dia 30/01/2019, na ocasião da próxima reunião do Grupo de Trabalho da Pesca Artesanal - Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itaipoca (DOC. 7, 2019, p. 2).

Em reunião na cidade de Paraipaba com atores sociais dos municípios de Paraipaba, Paracuru e Trairi, em 05 de julho de 2019, presencia-se a participação nas escolhas das temáticas a serem tratadas e a apresentação de demandas pelo grupo:

Destacaram que a temática principal do encontro deve ser o exercício da pesca sustentável e a instalação de uma escola de pesca, que discuta a atividade e o fortalecimento dos territórios costeiros como garantia dos recursos pesqueiros e da existência das comunidades. Comentaram a necessidade de mais ação de fiscalização marítima por parte do IBAMA (DOC. 20, 2019, p. 2).

As partes interessadas decidiram em conjunto o lema orientador das discussões e os objetivos do Encontro Regional de Pesca, realizado em 02 de outubro de 2019, como se pode verificar:

Realização do Encontro Regional de Pesca, que teve como lema "Políticas Públicas para a Pesca Responsável" e os seguintes objetivos: a) Promover um processo de reflexão sobre as políticas públicas no contexto da pesca e dos territórios costeiros; b) Promover a interação entre pescadores, pescadoras, marisqueiras e instituições que desenvolvem ações e projetos no contexto da pesca; c) Propor sugestões coletivas para o enfrentamento dos desafios na gestão compartilhada da pesca e no exercício da pesca responsável (DOC. 29, 2019, p. 1).

Inclusive, pela mesma via colaborativa, foi definido o próprio objetivo geral do projeto de EA na Gestão de Espaços e Bens Ambientais, formulado para abarcar o conjunto de intenções e necessidades apresentadas pelas comunidades atendidas, que é desenvolver processos

educativos que contribuam para a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, a conservação ambiental e o fortalecimento dos territórios costeiros e seus atores sociais. Entre os seus objetivos específicos estão: (i) contribuir para a redução de infrações ambientais entre os atores sociais da cadeia produtiva da pesca; (ii) mobilizar atores sociais para a importância dos defesos como um instrumento de ordenamento para conservação das espécies e da biodiversidade marinha, costeira e continental; (iii) fortalecer o processo de organização dos(as) pescadores(as), marisqueiras e outros atores, para a participação na gestão compartilhada da pesca e para a mediação dos conflitos socioambientais no uso dos recursos pesqueiros; (iv) socializar saberes, fazeres/tecnologias entre as comunidades pesqueiras para fortalecer conhecimentos tradicionais e práticas ambientalmente sustentáveis (DOC. 8, 2017; DOC. 10, 2019; DOC. 10, 2020); (v) contribuir para o processo de mediação de conflitos socioambientais na gestão e uso dos espaços e recursos naturais; e (vi) aprofundar os conhecimentos sobre a realidade de pescadores(as) de tainha e propor ações de sustentabilidade socioambiental para o fortalecimento da pesca artesanal, a organização comunitária, assim como a conservação dos ambientes costeiros (DOC. 8, 2017).

Assim, a documentação analisada indica que na implementação do projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais procurou-se estabelecer regras que incentivem a participação das partes interessadas em todas as suas fases e na definição dos objetivos, prazos e ações a serem realizadas.

5.1.2.1.3 Transparência

Ao longo da análise sobre o projeto, percebe-se a existência de regras claras para orientar a condução das ações. Contudo, conforme Alexander, Comfort e Weiner (1998), a existência de regras claras somente se consolida como elemento fundamental da colaboração diante da existência de transparência e esclarecimento sobre as intenções a serem realizadas conjuntamente, sobre as funções a serem desempenhadas, sobre as responsabilidades em relação as tarefas assumidas e as formas de interação entre os participantes.

Nessa direção, em reunião pedagógica do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, polo Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itaipoca, realizada na cidade de Paraipaba, no dia 31 de janeiro de 2020, os participantes estipularam em conjunto as intenções almejadas pelo grupo:

Dentre os propósitos do grupo, foram destacados o papel do grupo como: elencados constituir-se em espaço de diálogo e construção coletiva; - espaço de mobilização; - espaço de formação dos pescadores e pescadoras para a pesca responsável e para o empreendedorismo (DOC. 4, 2020, p. 2).

Na mesma reunião, a título de exemplo, além de reiterar os objetivos do grupo, há grande troca de informações entre as partes com a intenção de inteirar os presentes, conferir transparência e nivelar o acesso às informações no grupo, como se confirma abaixo:

Durante os informes os participantes relataram que fizeram o levantamento dos locais de pesca, locais e momentos de desembarque e conflitos sociais, a fim de dar visibilidade quanto aos espaços ocupados, os usos que fazem desses espaços sua produção na pesca, que poderão subsidiar projetos geradores de rendas, políticas públicas e as cartografias sociais na construção do Zoneamento Ecológico Econômico da Zona Costeira-ZEEC. Também foi relatado o processo de participação dos pescadores/as durante as cartografias sociais para o ZEEC, que ocorreram nas comunidades de Flecheiras (Trairi) e Lagoinha (Paraipaba) e no Seminário do ZEEC em Paracuru, no dia 22/01/2020 (DOC. 4, 2020, p. 2).

Na oportunidade o NEA/CE divulgou as ações do projeto para 2020, com as trocas/intercâmbios de experiências, oficinas e campanhas dos defesos, aproveitando para lembrar dos períodos dos defesos, solicitando divulgação nas comunidades e Colônias de Pescadores (DOC. 4, 2020, p. 2).

Percebe-se que, no decorrer do projeto, foi conferida transparência às ações realizadas, inclusive inteirando-se as partes interessadas ausentes em alguma das fases do processo sobre os acontecimentos e facilitando o seu acesso às informações atinentes à gestão compartilhada da pesca artesanal e às medidas de ordenamento pesqueiro em vigor que afetam o exercício da atividade da pesca artesanal (DOC. 2; 3; 4; 5; 8; 9, 2017; DOC. 2; 4; 6; 7; 10, 2018; DOC. 15, 2020).

A análise dos dados documentais comprova que a circulação das informações ocorre por via direta nos eventos realizados no transcorrer do projeto, mas também via concessão de entrevistas informativas em rádios locais, contatos telefônicos, mensagens de e-mail e WhatsApp, palestras, distribuição de material educativo e afixação de cartazes em locais públicos. Para divulgar as informações pertinentes, foram produzidos artigos, materiais

educativos, cartazes, banners, *spots* educativos, como se pode atestar nos trechos abaixo retirados do material documental:

Produção de um Banner, com reprodução de 04 exemplares e 01 cartaz, com reprodução de 500 Cartazes, para socialização do processo educativo do DSP do contexto da pesca da tainha. Produção de 1.000 cartazes sobre conservação dos recursos pesqueiros, a ser distribuído com as comunidades costeiras, órgãos públicos e entidades, durante a execução das ações educativas e de comunicação sobre os defesos (DOC. 8, 2017, p. 11).

(i) reuniões comunitárias; (ii) programas de rádio; (iii) divulgação de material educativo; (iv) visitas em estabelecimentos comerciais, colônias de pescadores, instituições públicas e da sociedade civil e (v) gravação de spots educativos, com duração de 1 minuto, para rádio, destinados às campanhas dos defesos da lagosta, pargo, caranguejo, piracema e proibição do mero (DOC. 2, 2018, p. 4).

Afora as atividades realizadas exclusivamente para conferir transparência às informações de interesse dos atores sociais inseridos na cadeia pesqueira, como as campanhas de defeso, os eventos realizados no âmbito do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais se iniciam com a recapitulação e atualização das informações, para inteirar e nivelar o grupo quanto aos acontecimentos. É possível identificar, por exemplo, a ocorrência dessa dinâmica na Reunião com atores sociais que compõem o Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, em 19 de novembro de 2019, no município de Paracuru:

Após a acolhida e apresentação dos participantes, foram dados os informes trazidos acerca da situação e demandas das comunidades costeiras. Dentre os informes feitos, o destaque maior foi para o evento das manchas de óleo em diversas comunidades do litoral do Ceará. Integrantes do Instituto Terramar e CPP informaram sobre a formação do Grupo de Trabalho (GT) para o combate as manchas de óleo, que se reúne na Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), composto por instituições do governo e da sociedade civil, do qual o Instituto Terramar e o CPP fazem parte. Além do GT foi criado o Centro de Comando, que envolve SEMA, SEMACE, IBAMA, Marinha e outros (DOC. 7, 2019, p. 2).

A promoção da transparência também pode ser averiguada, exemplificativamente, em relação à roda de conversa virtual entre servidores do NEA/CE e membros do Fórum de Pesca de Paracuru, no dia 24 de novembro de 2020, a partir da qual se iniciou a construção da política pública de pesca do município de Paracuru:

Após a acolhida e apresentação dos participantes, [nome ocultado] (ONG Eco-Ação), expôs a intenção de um grupo de cidadãos de Paracuru, em construir propostas para a criação de um fundo municipal de pesca para o município daquele município, haja

vista a receptividade demonstrada pelo prefeito eleito para a gestão municipal de 2021-2025 na criação de uma legislação para a sobre a gestão da pesca (DOC. 12, 2020, p. 1).

Na sequência, realiza-se roda de conversa virtual entre servidores do NEA/CE e membros do Fórum de Pesca de Paracuru, em 07 de dezembro de 2020, proposta para a continuidade das ações:

Após a acolhida, [nome ocultado] (ONG Eco-Ação) destacou a necessidade de focarmos primeiramente a elaboração da minuta de lei para a criação de fundo municipal de pesca, a fim de apresentá-la após o ato de posse do prefeito municipal recentemente eleito, tendo em vista que este se prontificou em colocar esse assunto como prioritário em sua agenda de trabalho (DOC. 13, 2020, p. 1).

Por fim, ocorre a roda de conversa virtual entre servidores do NEA/CE e membros do Fórum de Pesca de Paracuru, no dia 16 de dezembro de 2020, para concluir a proposta conjunta para a criação da política municipal e a criação do fundo municipal de pesca de Paracuru (FUNPESCAP):

Foi feita uma retrospectiva das ideias discutidas durante as rodas de conversas ocorridas. Uma dúvida colocada foi sobre a existência de uma lei municipal de pesca. [nome ocultado] esclareceu que não existe lei municipal de pesca em Paracuru. Sobre os destaques acerca da minuta proposta por [nome ocultado] para o Fundo Municipal de Pesca de Paracuru, foram apresentadas as sugestões feitas na reunião virtual do NEA (SEI nº 9007151). Além das ideias expostas, ressaltou-se a necessidade de se fazer o recorte da “pesca artesanal” na destinação dos recursos do fundo, em vista desta atividade contribuir com a sustentabilidade ambiental, social e econômica nos territórios costeiros, além de reproduzir saberes, fazeres e modos de vida tradicionais peculiares que necessitam ser valorizados e preservados, pois dialogam com a natureza. Um outro ponto destacado é que o fundo oportunize às comunidades pesqueiras o uso e apropriação das tecnologias que venham contribuir com a melhoria da pesca, mariscagem e outras atividades relacionadas. Um outro ponto lembrado foi que o fundo fomente o diagnóstico pesqueiro e a estatística pesqueira, a fim de dar visibilidade da importância econômica, social, ambiental e cultural da pesca artesanal e fundamentar projetos e políticas públicas (DOC. 5, 2020, p. 1-2).

Entre 18 e 23 de fevereiro de 2021 são realizadas 2 (duas) reuniões virtuais entre os membros do NEA/CE e do Fórum de Pesca de Paracuru para:

Realizar análise coletiva da versão final das minutas dos projetos de lei de criação do Fundo Municipal de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar de Paracuru (FUMPESCAP) e do Conselho Municipal de Pesca Artesanal de Paracuru (COMPESCAP) (DOC. 11, 2021, p. 1).

As duas reuniões trataram da análise comparativa entre as minutas de projeto de lei, destacando pontos observados inicialmente por [nome ocultado]. As incongruências observadas entre os dois documentos foram consertadas. Na reunião subsequente deu-se continuidade às análises até a sua conclusão, finalizando-se as duas minutas. Após, ficou definido que as minutas já estariam prontas para serem enviadas para análise jurídica e, caso houvesse alguma consideração, seria retornada ao grupo para discussão. Ficou definido ainda, que após a sua finalização, [nome ocultado], juntamente com outros atores sociais de Paracuru irão protocolar as minutas no gabinete do Prefeito Municipal de Paracuru. Foi ressaltado que será necessário acompanhamento e gestão permanentes da tramitação das minutas junto ao chefe do executivo e à Câmara Municipal, por parte do Fórum de Pesca de Paracuru e lideranças pesqueiras. Ficou acertado que o próximo passo do grupo será a discussão de estratégias para o processo de construção da Política de Gestão Compartilhada da Pesca de Paracuru (DOC. 11, 2021, p. 1).

No dia 10 de novembro de 2021, realizou-se reunião virtual entre os membros do NEA/CE, CIPEA/IBAMA-SEDE, ONG Eco-Ação e Fórum de Pesca de Paracuru para socializar e divulgar o processo de criação do Conselho e do Fundo Municipal da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar de Paracuru:

Posteriormente [nome ocultado] e [nome ocultado], ambos da ONG ECOAÇÃO socializaram o processo de construção da Política Municipal da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar de Paracuru. [nome ocultado] fez ainda uma retrospectiva de todo o processo de organização dos pescadores e pescadoras através das ações do projeto "Pescando Informação", que teve início em 2006. Em seguida o Secretário de Agropecuária e Recursos Hídricos, da Prefeitura Municipal de [nome ocultado], falou sobre a importância da criação do Conselho Municipal de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar - COMPAFP e do Fundo Municipal da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar - FUMPAFP, e que a criação desses instrumentos da política Municipal da Pesca Artesanal iria, em muito, contribuir para o desenvolvimento das ações da Secretaria. Ressaltou que a Secretaria de Agropecuária e Recursos Hídricos estaria à disposição e que todos poderiam contar com o apoio da mesma para o fortalecimento da Política da Pesca Artesanal de Paracuru (DOC. 4, 2021, p. 1).

O processo de construção conjunta da política municipal de pesca do município de Paracuru fornece indícios sobre como a transparência das ações fortalece a sua legitimidade e está intimamente relacionada à construção de confiança entre as partes interessadas. Todavia, assinala-se especialmente o tempo necessário para o desenvolvimento das ações e maturação dos resultados. Além dessas questões, há clara percepção e reconhecimento quanto à interdependência entre as partes interessadas para a produção destes resultados, com se pode ver no trecho a seguir:

Colaboração no processo de elaboração da Minuta do Conselho Municipal de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar – COMPESCAP e do Fundo Municipal de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar – FUMPAFP, do município de Paracuru, em

atendimento à demanda proveniente da ONG Eco-Ação. O processo de discussão e elaboração foi iniciado em 2020, com a realização de várias reuniões virtuais, com a participação de representantes da ONG Eco-Ação, professores do Instituto Federal de Educação de Paracuru (IFCE), servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paracuru, lideranças comunitárias de Riacho Doce/Paracuru e técnicos do NEA-CE, totalizando aproximadamente 10 pessoas. As minutas foram concluídas em 2021 e foram protocoladas pela ONG Eco-Ação junto à Prefeitura Municipal e Câmara Municipal de Paracuru e significa um grande passo para o fortalecimento da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e das comunidades tradicionais costeiras (DOC. 2, 2021, p. 4).

Para finalizar o evento alguns participantes se manifestaram sobre a realização da Roda de Diálogo e sua importância. As reuniões do Fórum da pesca continuarão, já que o próximo passo será a formação do Conselho Municipal de Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar (DOC. 4, 2021, p. 2).

Ainda com respeito à percepção do grupo concernente à transparência no desenrolar das atividades, no decorrer do Encontro Regional de Pesca, em 02 de novembro de 2019, o próprio grupo afirma: “[...] proporcionou a divulgação, transparência e estreitamento da comunicação com o conjunto da sociedade acerca das competências e políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos ambientais e de gestão da pesca” (DOC. 9, 2019, p. 9). Em relatório sobre o Encontro regional de Pesca de Paracuru, no dia 02 de outubro de 2019, a equipe do NEA/CE elenca, entre os resultados deste evento, a: “Divulgação, transparência e estreitamento da comunicação com o conjunto da sociedade acerca das competências e políticas públicas desenvolvidas pelos órgãos ambientais e de gestão da pesca” (DOC. 8, 2019, p. 2).

Observa-se a participação voluntária e o compromisso das partes interessadas com a transparência e o acesso dos envolvidos a informações claras sobre as ações e/ou decisões relativas ao projeto, como consta entre os encaminhamentos da oficina pedagógica para continuidade do planejamento das ações do grupo gestor do polo Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja, em 13/04/2018: “Além desse encaminhamento decidiram criar um grupo de discussão no WhatsApp e e-mail, para melhorar a comunicação entre os integrantes do Grupo Gestor” (DOC. 11, 2018, p. 8). Outro exemplo que retrata a existência de cobranças pelo acesso às informações ocorre em reunião com a comunidade pesqueira, no dia 19/11/2019, na sede da Colônia de Pescadores em Paracuru, em que os pescadores:

Reforçaram que é importante o Grupo de Pesca Artesanal inteirar-se dessas questões e pressionar aos órgãos ambientais envolvidos, com vistas a minimização dos impactos do óleo, a disponibilização de Equipamentos de Segurança, informações

sobre a origem do surgimento do óleo, a identificação e punição dos responsáveis pelos danos/riscos socioambientais (DOC. 9, 2019).

Sublinha-se que a pandemia da COVID-19 trouxe consigo obstáculos à manutenção das ações em conformidade com as regras pactuadas anteriormente e também para a divulgação das informações pertinentes ao projeto. Por isso, o grupo teve que se adaptar à situação, segundo se verifica nos seguintes excertos retirados do material documental:

Participação na produção de audiovisual sobre Educação Ambiental e Comunidades Tradicionais, com enfoque no contexto da zona costeira, em que teve participação/depoimento de lideranças pesqueiras dos municípios de Paracuru, Fortim e Paraipaba, além de uma colaboradora eventual. Essa produção foi realizada para exibição durante a Semana do Meio Ambiente do IBAMA, pelo Grupo de Trabalho (GT) de Educação Ambiental e Comunidades Tradicionais do Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental - CIPEA/IBAMA. A programação virtual deve-se ao momento de quarentena e trabalho remoto, decorrente da pandemia do coronavírus COVID-19. O NEA/CE, juntamente com o NEA/MA, NEA/BA E NEA/MT vêm se reunindo sistematicamente, dando continuidade à discussão de estratégias de ações de educação ambiental à distância, com ênfase na produção de uma série de audiovisuais com diferentes grupos sociais tradicionais (DOC. 1, 2020, p. 6).

Neste ano de 2021, a equipe redefiniu suas ações, a fim de dar continuidade às ações planejadas e não executadas em 2020, readaptando-as ao contexto virtual, enquanto perdurar a pandemia do coronavírus COVID-19” (DOC. 2, 2021, p. 2).

Neste ano de 2022, a equipe redefiniu suas ações, a fim de dar continuidade às ações planejadas e não executadas em 2021, em decorrência da crise sanitária internacional causada pelo CORONAVÍRUS (COVID-19) (DOC.1, 2022, p. 3).

Com base na discussão exposta acima, percebe-se indícios de que os elementos regras claras e transparência são intimamente relacionados e que se complementam para orientar as negociações e acordos e respaldar a confiança na veracidade da colaboração ocorrida nos espaços dedicados a tal fim. Ou seja, nos espaços colaborativos busca-se fazer com que os participantes conheçam as regras aplicáveis às discussões e negociações coletivas e ter acesso às informações que lhes permitam se certificar de que possuem real poder de influência sobre as decisões tomadas após as deliberações públicas.

5.1.2.1.4 Fórum Exclusivo

Com relação ao elemento fórum exclusivo, a documentação analisada sugere que os eventos organizados na esfera de atuação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais

constituem fóruns colaborativos temporários, com a ambição de se tornarem fóruns de articulação permanente para a gestão compartilhada no contexto da pesca artesanal no litoral cearense. Sobre essa questão, Bingham, Nabatchi e O’leary (2005, p. 553) asseguram que: “A maioria das deliberações facilitadas requer um espaço público e envolve negociação baseada em interesses, construção de consenso, escuta ativa e habilidades de resolução e conflitos para ser bem-sucedida e produtiva.” No mesmo sentido, Tett, Crowther e O’Hara (2003) argumentam que as formas genuinamente colaborativas de engajamento mútuo, construídas de baixo para cima, tendem a envolver relações mais igualitárias entre as partes interessadas. Assim, a forma de construção das relações de parceria colaborativa na condução da política pública e a natureza das interações impactarão as questões levantadas e a experiência de colaboração entre os envolvidos.

Sobre a construção conjunta dos espaços colaborativos, em oficina pedagógica realizada em 27 de setembro de 2017 na cidade de Chaval, já se articulava a criação de um Grupo Gestor Regional da Pesca Regional com a integração de atores sociais dos municípios de Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja. Entre os objetivos desta oficina constavam: (i) Contribuir para o aprofundamento do entendimento coletivo sobre o Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal como um espaço coletivo para a promoção da gestão compartilhada da pesca artesanal, para o fortalecimento e articulação dos(as) pescadores(as) artesanais e controle social das políticas públicas no contexto da pesca; e (ii) Construir estratégias de articulação e mobilização comunitária para formação do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal com atores sociais de Chaval, Barroquinha e Camocim. Nesse mesmo evento, foram constituídas 2 (duas) plenárias; a primeira para apresentação e discussão de ideias; e a segunda para a construção conjunta de agenda de ações (DOC. 7, 2017).

O processo de construção do fórum de gestão compartilhada da pesca artesanal prosseguiu durante a realização do III Encontro Regional de Pesca Artesanal, em 01 de dezembro de 2017, na cidade de Barroquinha. Nesse evento foram compostas plenárias para manifestações e debate entre os participantes. Na sequência, houve plenárias setoriais para definir a composição do grupo gestor. Finalmente, realizaram-se 2 (duas) plenárias gerais: a primeira para votação e legitimação das decisões pela assembleia constituída; e a segunda para a definição de agenda de ações de articulação para a implantação do grupo gestor (DOC. 8, 2017).

A decisão final sobre a criação do Grupo Gestor Regional da Pesca Regional do Polo Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja foi tomada em reunião plenária formada durante a oficina pedagógica para continuidade do planejamento das ações, realizada em Camocim, no dia 13 de abril de 2018: “Plenária para apresentação dos trabalhos, debate e sistematização das ideias/ações propostas” (DOC. 11, 2018, p. 9).

Em relação à criação do Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, constata-se também a composição de plenárias para deliberação e tomada de decisão coletiva, conforme exemplificado, no Encontro Regional de Pesca, em 02 de outubro de 2019, em Paracuru, com a constituição de (i) Plenária para debate, contribuições e esclarecimentos sobre os assuntos abordados; (ii) Plenária para apresentação dos grupos e encaminhamento para a continuidade do processo educativo e de mobilização comunitária no enfrentamento dos desafios para a gestão compartilhada da pesca e conservação dos territórios costeiros (DOC. 8, 2019). Por meio destas reuniões plenárias, após ampla negociação coletiva, foi decidida a criação do Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca.

Destaca-se que a primeira proposta de criação de um fórum para articulação da comunidade pesqueira, no âmbito do Projeto de Gestão de Espaços e Bens Ambientais, ocorreu em 2015, durante a realização de oficinas pedagógicas na condução do diagnóstico socioambiental participativo em Fortim (DOC. 1, 2017). Contudo, não se identificou nos registros documentais alusão à efetiva formação do pretendido Fórum de Pescadores de Fortim.

5.1.2.2 Liderança Facilitadora

No que diz respeito à dimensão liderança facilitadora, no caso em análise, ela é condicionada por regramentos legais, e a função mediadora é normalmente exercida pelos educadores ambientais públicos, mas não existem impedimentos ao exercício desta função pelos demais atores interessados (DOC. 2; 4; 6, 2017; DOC. 2; 4, 2018). Muito pelo contrário, a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), em sua formulação, estimula a participação dos

atores sociais em todas as suas fases e propugna pela autodeterminação comunitária (BRASIL, 1999).

Não obstante, no Brasil, o poder público é o principal responsável pela proteção ambiental e deve intervir nos conflitos ambientais, de modo a evitar que os interesses de determinados atores sociais resultem em alterações no meio ambiente que coloquem em risco a qualidade de vida da população afetada (QUINTAS, 2005). Por isso, incumbe ao poder público importante papel ao conduzir os interessados a uma solução, através da orientação para o entendimento mútuo. Cabe também ao Estado proteger os grupos mais desamparados social e economicamente, no resguardo dos seus interesses nas disputas em torno do uso de bens e ocupação de espaços ambientais. Desta maneira, no projeto ora analisado:

As ações educativas desenvolvidas pelo Núcleo de Educação Ambiental - NEA/CE têm como lócus a gestão ambiental pública e estão referendadas em eixos temáticos pelos quais o IBAMA exerce sua competência como órgão de gestão ambiental federal: licenciamento ambiental federal, gestão de recursos pesqueiros, prevenção de desmatamentos e incêndios florestais, gestão e monitoramento da qualidade ambiental, preservação e conservação da fauna silvestre (DOC. 5, 2017, p. 2).

Segundo Gomes (2006, p. 135), “percebe-se que do conceito de gestão ambiental em análise, entendido como mediação de interesses e conflitos, que essa ação se constitui essencialmente num processo político”. Por isso, Pinto e Loureiro (2006, p. 132) consideram necessário o posicionamento do Estado, que não pode ser considerado um mediador neutro, para a superação dos conflitos e disputas em torno dos recursos naturais:

Quando a dimensão conflitiva é tratada, torna-se possível compreender que os problemas e os temas ambientais não são neutros ou possíveis de serem resolvidos apenas pela intervenção técnica. A historicidade passa a ser constitutiva da atividade pedagógica, não cabendo mais como suficiente a constatação do problema ou o voluntarismo para resolvê-lo, sendo vital a problematização que leve ao conhecimento da sua dinâmica causal e dos agentes sociais envolvidos. Isso politiza a educação ambiental e exige de seus sujeitos posicionamento quanto a projetos de sociedade e de sustentabilidade. A necessidade de se posicionar leva a uma prática reflexiva da realidade, à compreensão complexa das responsabilidades e direitos de indivíduos-grupos-classes, a uma prática que atue tanto no cotidiano quanto na organização política para as lutas sociais (PINTO; LOUREIRO, 2006, p. 132).

Desta forma, em relação aos conflitos no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense, o Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA/CE, como representante federal na

Política Pública de Educação Ambiental, busca mediar essas relações de poder entre os envolvidos (DOC. 1, 2017). Em complemento, Ansel e Gash (2008) estipulam que as agências públicas desempenham o papel de liderança facilitadora na governança colaborativa.

A atuação estatal ocorre por meio dos seus agentes, e, conforme definição de Lipsky (2019), os Burocratas de Nível de Rua são os servidores públicos que atuam em interação direta com os cidadãos, com poder decisório discricionário sobre a execução das ações estatais. No exercício do poder discricionário, esses agentes públicos realizam a mediação sobre a participação dos demais atores. Conseqüentemente, compete a esses BNRs realizar a inclusão participativa das partes interessadas na implementação da política pública (HUPE; HILL, 2007).

Os resultados evidenciam que, durante o projeto, a liderança facilitadora é exercida, em sua maior parte, pelos servidores do NEA/CE, como representantes do poder público. Todavia, um dos principais objetivos na sua implementação é capacitar a comunidade pesqueira para exercer esse papel após consolidação dos arranjos colaborativos. Por isso, um dos focos das ações recai sobre o fortalecimento da organização comunitária para o exercício da autonomia decisória, autodeterminação na defesa dos seus interesses e qualificação da sua participação nas disputas em torno da gestão dos bens e espaços ambientais, como se pode observar no trecho abaixo:

Os conflitos socioambientais advindos da gestão e do uso dos bens ambientais é uma constante e os processos educativos podem se constituir em uma estratégia fundamental na mediação desses conflitos, por meio da construção de conhecimentos, habilidades e atitudes na relação dos atores sociais entre si e para com o meio ambiente (DOC. 6, 2017, p. 2).

Somente para ilustrar a dinâmica de facilitação, que se aplica tanto aos processos de gestão compartilhada da pesca, quanto à condução dos debates; negociações; trocas de experiências e conhecimentos; e entendimento compartilhado, apresenta-se a seguinte passagem:

Após os informes, a fim de contribuir com a reflexão sobre a missão do Grupo Regional de Pesca, a equipe técnica do NEA apresentou slides contendo as estratégias de ação para o fortalecimento da pesca artesanal e dos territórios pesqueiros, construídas durante o Encontro Regional de Pesca. À medida que foram lidas as propostas, os participantes discutiram e fizeram sugestões de formas de operacionalizar as estratégias para o enfrentamento dos desafios para o fortalecimento da pesca e conservação dos territórios costeiros (DOC. 9, 2019, p. 8).

Desta forma, os educadores ambientais procuraram conectar as instituições estatais e não estatais locais entre si; favorecer a articulação entre estas instituições e as comunidades pesqueiras; e fortalecer o processo de organização comunitária. Isso advém porque: “A melhoria no processo de organização comunitária e formação de pescadores e suas representações é fator preponderante para gerar o protagonismo, a articulação interinstitucional e a intervenção qualificada nas políticas públicas” (DOC. 15, 2020, p. 35). Como exemplo de cooperação institucional, segue trecho sobre a realização do Encontro Regional de Pesca em Paracuru, no dia 02 de outubro de 2019: “O encontro é promovido pelo Núcleo de Educação Ambiental - NEA/IBAMA/SUPES/CE, em conjunto com instituições municipais e faz parte do processo educativo e de mobilização comunitária, conforme POA/NEA/2019” (DOC. 29, 2019, p. 1).

Em 07 de outubro de 2020, em roda de conversa virtual com o Grupo Gestor Regional de Pesca de Paraipaba, Paracuru, Trairi e Itapipoca, tem-se outro exemplo de cooperação voluntária entre os atores envolvidos:

[Nome ocultado], liderança comunitária da comunidade de Flecheiras relatou que estão elaborando um projeto de fortalecimento da pesca artesanal e meio ambiente e solicitou apoio do Grupo Gestor de Pesca nessa construção. [Nome ocultado] [Instituto Terramar] comprometeu-se em enviar informações para subsidiar a luta dos pescadores/as de Flecheiras (DOC. 14, 2020, p. 3).

De acordo com Ansell e Gash (2008), a eficácia da colaboração é diretamente correlacionada à atuação da liderança facilitadora, cabendo a ela instigar o equilíbrio entre a distribuição de poder no arranjo colaborativo, os incentivos para participar e a construção de confiança frente às contingências relacionadas ao contexto conflitivo no qual o espaço deliberativo está inserido. Por esta perspectiva, o NEA/CE atuou para estimular a distribuição equilibrada de forças no interior dos arranjos colaborativos em funcionamento. Nota-se, contudo, que se buscou impulsionar, especialmente, a participação de pescadores(as) e marisqueiras, por se tratar do grupo mais vulnerável socioambientalmente entre as partes interessadas, cuja proteção dos interesses carece de maior proteção estatal (DOC. 6, 2017; DOC. 2; 4; 11; 14; 22, 2018. DOC. 6; 7; 8; 9; 27; 28; 33; 40, 2019; DOC. 4; 6; 12; 13; 14, 2020).

Como efeito do trabalho realizado, no decorrer do projeto, representantes das comunidades pesqueiras foram progressivamente assumindo o papel de liderança facilitadora, principalmente durante as atividades voltadas à troca de experiências na gestão compartilhada da pesca artesanal e no compartilhamento de tecnologias e práticas de pesca artesanal, como se nota a seguir: “A socialização é mediada pela equipe do NEA, em conjunto com as lideranças da comunidade anfitriã, por meio de visitação, demonstrações, depoimentos, cursos ou seminários, tendo os próprios comunitários como socializadores de seus saberes e fazeres” (DOC. 2, 2022, p. 6).

Em consequência desse trabalho, a partir de 2018 se percebe evidências sobre o incremento na atuação de lideranç s pesqueiras como mediadoras nos conflitos socioambientais na zona costeira envolvendo disputas em torno do ordenamento da atividade pesqueira, uso dos recursos e ocupação dos territórios. Esse maior protagonismo é notado através do crescimento das reivindicações das comunidades pesqueiras junto às autoridades públicas locais pela materialização dos seus direitos e por maior participação na conformação das políticas públicas e normas legais e infralegais disciplinadoras do ordenamento pesqueiro. Constata-se ainda o surgimento de iniciativas para a autodeterminação comunitária, estruturação e gestão de fóruns públicos para debater e decidir questões afetas aos problemas coletivos, advindas da a o conjunta e coordenada propiciada pelo empoderamento dessas comunidades. Isso revela que as a es educativas e a criação dos Grupos Gestores de Pesca têm cumprido o seu propósito a contento, com o incremento ao longo do tempo da confianç  e da percepção sobre a dependência entre as partes interessadas no processo colaborativo.

5.1.2.3 Processo Colaborativo

Ansell e Gash (2008) indicam que o processo colaborativo é conformado pela não linearidade da intera o entre as partes interessadas e asseveram que a representação cíclica desse processo em seu modelo de análise possui caráter meramente didático, o que deve ser seriamente considerado durante a análise da colabora o. Nesse sentido, nota-se que são raras as ocasiões em que um dos elementos constitutivos da governanç  colaborativa pode ser observado isoladamente durante a análise das a es. A natureza não linear dos processos colaborativos é confirmada pela repetição e combinação das a es em diferentes oportunidades. Assim, uma

mesma ação pode servir a diferentes propósitos e desencadear resultados que atendam aos objetivos pactuados, mas também pode gerar efeitos inesperados, favoráveis e desfavoráveis à continuidade do projeto. Essa constatação deve orientar a discussão sobre os resultados encontrados e sobre as adaptações necessárias para lidar com as contingências supervenientes que, por definição, são imprevisíveis no planejamento.

5.1.2.3.1 Construção de Confiança

A governança se desenvolve a partir da formação de uma base de confiança entre as partes interessadas. O compromisso compartilhado que os une para a concretização de objetivos comuns depende da lenta construção da relação de confiança, geralmente realizada incrementalmente através da realização conjunta de ações em longos períodos de tempo (ALEXANDER; COMFORT; WEINER, 1998).

Tett, Crowther e O'Hara (2003) apontam que a confiança, em boa parte das vezes, origina-se a partir das conexões pessoais e vínculos de amizade, principalmente quando os tomadores de decisão locais convivem uns com os outros de alguma forma. Assim, os contatos e visitas frequentes podem criar familiaridade e facilitar o desenvolvimento de vínculos de confiança entre as partes interessadas, mormente em processos que envolvem a interação participativa de pequenas comunidades, como no caso analisado no presente estudo.

Dessa forma, embora a construção da confiança entre as partes interessadas seja um processo contínuo e interligado à atuação do IBAMA na condução das campanhas de defeso, tem-se uma inflexão a partir de 2013, com o atendimento da demanda apresentada por uma conhecida liderança da comunidade pesqueira para desenvolvimento de um projeto para estímulo à gestão conjunta dos espaços e bens ambientais (DOC. 8, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 34, 2019; DOC. 15, 2020; DOC. 2, 2012). Trata-se de uma estratégia formal e explícita para incluir as partes interessadas nos processos de tomada de decisão multilaterais e orientados por consenso (ver ANSELL; GASH, 2008).

Isto posto, a construção de confiança é um processo que demanda tempo, disciplina e prudência para a sua consolidação. Com isso em vista, percebe-se a existência de cuidado e cautela nos

contatos com a comunidade pesqueira para não se gerar desconforto frente a uma interferência externa que poderia configurar uma ingerência não consentida e suscitar desconfiança e descrédito, conforme descrito abaixo:

Antes de observar os ambientes de pesca, foram realizados contatos e reuniões com pescadores e lideranças do setor da pesca artesanal local, para explanar sobre os objetivos do trabalho, solicitar apoio durante o levantamento das informações e planejar as atividades a partir da definição da equipe de pesquisa e da indicação dos locais a serem observados e das pessoas a serem contatadas para o fornecimento de informações sobre a pesca da tainha e seus sujeitos (DOC. 15, 2020, p. 8).

Constata-se a continuidade e frequência de contatos, visitas, reuniões e rodas de conversas para reforçar os vínculos estabelecidos com as pessoas nas comunidades pesqueiras e com os demais agentes atuantes no contexto da pesca artesanal. Em 2017, esses contatos foram concentrados nas comunidades pesqueiras localizadas nos municípios de Fortim, Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja (DOC. 2, 2018). No ano de 2018, abarcaram as comunidades existentes nos municípios de Fortim, Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja, Itapipoca e Amontada (DOC. 4, 2018). Em 2019, ocorreram em Fortim, Camocim, Barroquinha, Icapui, Arati, Acarau, Beberibe, Itarema, Paraipaba, Paracuru, Trairi, Itapipoca (DOC. 9, 2019). Nesse período de tempo, fica claro que a colaboração para a realização de ações conjuntas depende da participação e contribuição de todos os interessados, não sendo possível a resolução dos problemas comuns por um dos grupos envolvidos de forma isolada. Por isso, em todos os eventos realizados procura-se envolver parcela representativa dos grupos sociais implicados no cenário socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense.

Observa-se que a ocorrência e a maior frequência desses contatos e reuniões coincidem com a mobilização para a realização de processos diagnósticos, Encontros de Pesca e criação de Fóruns de Gestão Compartilhada da pesca artesanal envolvendo comunidades pesqueiras localizadas nos municípios visitados. Por exemplo, o Grupo Gestor Regional da Pesca Artesanal do Polo Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja foi criado em 13 de abril de 2018, poucos meses após a realização do III Encontro Regional de Pesca Artesanal, no município de Barroquinha, no dia 01 de dezembro de 2017 (DOC. 4; 11, 2018). Por sua vez, a decisão para a criação do Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca foi tomada em 02 de outubro de 2019, durante a realização do Encontro Regional

de Pesca Artesanal em Paracuru (DOC. 7; 8, 2019). Em comum, a criação dos dois fóruns colaborativos foi articulada durante a realização dos Encontros Regionais de Pesca entre os municípios envolvidos, após enorme processo anterior de mobilização, incentivo à participação e realização de ações conjuntas entre as partes interessadas, instigado e facilitado pelos educadores ambientais do IBAMA em cada um dos casos.

Enfatiza-se que, a partir de 2020, em decorrência da pandemia de COVID-19, os contatos e reuniões passaram a ocorrer de forma remota (DOC. 5; 9; 13; 14, 2020; DOC. 1; 2; 7, 2021). Por este motivo, o diálogo presencial, dimensão crucial ao modelo analítico de governança colaborativa utilizada neste estudo, tornou-se diálogo virtual, o que pode trazer implicações ao processo colaborativo.

Depreende-se, a partir da literatura, que é necessário certo nível de confiança inicial entre as agências para estabelecer o processo colaborativo. Outrossim, para mantê-lo ao longo do tempo, é necessário o alcance de resultados suficientemente bem-sucedidos através dos esforços conjuntos para reforçar as relações de confiança que suportam a realização de ações colaborativas mais robustas (TETT; CROWTHER; O'HARA (2003).

Por conseguinte, ao longo do ciclo de vida do projeto analisado, diversas instituições representantes do poder público e da sociedade civil somam esforços a essa iniciativa e participam da progressiva construção de confiança entre os envolvidos, necessária ao alcance dos objetivos propostos (DOC. 4; 6; 7; 8; 29, 2017; DOC. 4, 2018; DOC. 11; 14, 2019). Deste modo:

A articulação permanente com instituições públicas, academia, movimentos sociais, ONGs e de entidades representativas dos sujeitos do processo educativo da [Política Pública de Educação Ambiental] PPEA, tem sido uma estratégia assertiva utilizada pelo NEA/CE, pois, trouxe referência, sustentação e amplitude ao desenvolvimento da política (DOC. 2, 2022, p. 12).

Verifica-se grande empenho para reforçar a parceria e a relação de confiança com os atores institucionais e, também, com os atores sociais não estatais. Para alcançar esse objetivo, o NEA/CE participa e/ou contribui tecnicamente com iniciativas promovidas por outras entidades, estatais e não estatais, atuantes no contexto da pesca artesanal na costa cearense

(DOC. 11, 2019). Abaixo segue o relato sobre a presença do NEA/CE em evento organizado por uma das instituições parceiras:

Participação do XI Pescando Informação, promovido pela ONG Eco-Ação no município de Paracuru. O Encontro objetiva fortalecer a pesca artesanal da tainha e reafirmar os modos de vida e a cultura da comunidade ribeirinha de Riacho Doce, que habita as proximidades do Rio Curu. Conta com o apoio técnico do NEA/CE, desde o seu surgimento. A programação do “Pescando Informação” ocorre todo ano, no mês de julho com uma diversidade de atividades, tais como Gincanas, Festivais, Oficina e Exposições. Participam vários atores sociais locais, além da população em geral. Após o evento ocorre uma reunião de avaliação que conta também com a participação do NEA/CE (DOC. 5, 2017, p. 14).

Tett, Crowther e O’Hara (2003) supõem que os laços de confiança entre as partes interessadas são desenvolvidos através da proximidade existente durante a realização do trabalho conjunto. No mesmo sentido, os resultados evidenciam que uma das estratégias centrais para a construção de confiança, interdependência, compreensão compartilhada e comprometimento entre as partes interessadas são as ações educativas coletivas; uma vez que demandam grande esforço colaborativo por longos períodos de tempo, capacitam os envolvidos para a participação na gestão compartilhada da pesca, estabelecem vínculos e demonstram, de parte a parte, a disposição para cumprir os compromissos assumidos.

5.1.2.3.2 Compreensão Compartilhada

Constata-se que a compreensão compartilhada e a aprendizagem colaborativa são encorajadas e facilitadas através de observações participantes, oficinas, grupos de trabalho, reuniões e rodas de conversa. Conforme consignado em relatório pelos educadores ambientais, que atuaram como facilitadores nos processos de aprendizagem, averigua-se o seguinte: “Os instrumentos pedagógicos citados, permitem a construção e reconstrução de saberes e oportunizam a socialização e democratização do conhecimento, calcados na participação, na dialogicidade, criticidade e experimentação” (DOC. 8, 2017, p. 4).

A literatura sobre educação comunitária destaca o interesse no papel da educação para a melhoria das condições sociais (TETT; CROWTHER; O’HARA (2003). Diante disso, as ações educativas são desenvolvidas para auxiliar o enfrentamento dos problemas e conflitos socioambientais. Por este meio, realiza-se a troca de experiências, capacitação dos atores

sociais, a difusão e a construção de conhecimentos sobre instrumentos de gestão ambiental, legislação, estratégias para acordos de pesca sustentável, fortalecimento da organização comunitária e conservação dos ecossistemas marinhos costeiros do estado do Ceará (DOC. 2, 2022). Segue um exemplo das trocas ocorridas no interior do processo de educação colaborativa:

Durante as oficinas os educadores ambientais compartilharam dados técnicos sobre o período de captura/reprodução/fauna acompanhante da Tainha. Enquanto a comunidade pesqueira compartilhou o seu conhecimento tradicional da prática pesqueira e tecnologias envolvidas (DOC. 1, 2017, p. 10).

De acordo com o relatório de atividades do NEA/CE, em 2017, para contemplar esses objetivos:

O processo educativo é desenvolvido com pescadores/as, agricultores/as, indígenas, grupos sociais afetados por impactos ambientais e/ou riscos tecnológicos, gestores públicos e outros segmentos da sociedade afetados pelas atividades da gestão ambiental, com o intuito de promover a capacitação dos atores sociais para o exercício do controle social das políticas públicas e a participação permanente na gestão e uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam a qualidade do meio ambiente (DOC. 5, 2017, p. 2).

As oficinas destacam-se dentre os instrumentos empregados para o fomento e a facilitação das relações de aprendizagem colaborativa através da identificação de valores comuns; alinhamento de objetivos e expectativas; e compreensão compartilhada entre as partes interessadas, pois:

As oficinas pedagógicas são espaços de promoção de debates, reflexões, organização e entendimento coletivo dos sujeitos do processo educativo, sobre os principais desafios que permeiam o cenário socioambiental, mas também de construção de estratégias coletivas para o enfrentamento dos problemas e conflitos, observando-se as expectativas, os limites e as possibilidades do grupo. Durante as oficinas, as informações colhidas na observação participante são trazidas para socialização, análise e reflexão (DOC. 2, 2022, p. 5).

Relato dos educadores ambientais do NEA/CE revela que as oficinas: “São espaços de ensino e aprendizagem para vivenciarem experiências de mudanças ou transformação na relação entre esses sujeitos e entre eles e a natureza” (DOC. 8, 2017, p. 4). Com esse fim, instiga-se a comparação entre as práticas predatórias de pesca e as práticas consideradas responsáveis para que os membros da comunidade pesqueira tirem as suas próprias conclusões “propõe-se a fazer comparações e integração entre conhecimento ecológico tradicional e conhecimento ecológico científico” (DOC. 12, 2017, p. 15).

Desta forma, os educadores ambientais participaram das atividades de pesca e confecção da tralha de pesca, os pescadores expuseram as suas práticas tradicionais de forma transparente, e estas foram comparadas às práticas de pesca responsável pactuadas no decorrer do projeto (DOC. 2, 2017).

Com o objetivo de ilustrar como as questões pertinentes ao contexto socioambiental vivenciado pela comunidade pesqueira são abordadas no processo educativo, para fundamentar a inserção dos agentes interessados na regulamentação do ordenamento pesqueiro, segue relato dos educadores ambientais com a descrição sobre o desenrolar de uma oficina devolutiva:

Durante a apresentação houve grande discussão sobre a situação da pesca da tainha em Fortim, destacando-se que a necessidade de não se pescar a tainha, que é a tainha ainda em estágio de crescimento. Também foi ressaltado a necessidade de se construir acordos de pesca, visando definir o tamanho da espécie a ser capturada, respeitando-se o seu estágio de maturação, os petrechos adequados, com vistas a garantia da sustentabilidade da espécie, da conservação dos ambientes de reprodução e da melhoria das pescarias e do pescado (DOC. 4, 2017, p. 5).

Na oficina devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo, realizada em Fortim, entre os dias 18 a 19 de outubro de 2017, as informações coletadas foram utilizadas como suporte para o ensino/aprendizagem e ponto de partida para as discussões e para a promoção da compreensão compartilhada entre os participantes:

A programação constou de exposição dialogada, apresentação do ciclo de vida da tainha e do conhecimento tradicional dos pescadores/as sobre o recurso, discussão sobre os princípios da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, construção de medidas de ordenamento para a conservação da tainha e um plano de ação para promover a gestão compartilhada do uso e conservação dos recursos pesqueiros (DOC. 8, 2017, p. 10).

O intercâmbio possibilitou a troca de saberes e sinalizou aos pescadores e gestores de Fortim, caminhos para construir normas de restrição da prática do kitesurfe nos espaços de pesca, além de ações coletivas para o fortalecimento, sustentabilidade e gestão compartilhada da pesca (DOC. 15, 2020, p. 10).

Sobre a compreensão compartilhada, Alexander, Comfort e Weiner (1998) a concebem em termos de adoção de uma visão comum sobre o que motivou a colaboração para, então, estabelecer uma missão comum a ser perseguida pelo grupo. Deste modo, com o objetivo de promover a reflexão conjunta e o entendimento compartilhado sobre as condições necessárias

à implantação da gestão compartilhada da pesca artesanal, foram realizadas 03 (três) oficinas pedagógicas, no período compreendido entre 26 a 29 de setembro de 2017 e 24 a 28 de outubro de 2019, com a participação de atores sociais atuantes no contexto da pesca artesanal, nos municípios de Chaval, Barroquinha e Granja. De acordo com relatório apresentado pelo NEA/CE, expõe-se:

As Oficinas foram espaços pedagógicos de reflexão sobre o contexto da pesca artesanal e dos territórios costeiros, bem como sobre a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, destacando-se alguns princípios fundamentais para o exercício da gestão compartilhada, tais como a responsabilidade entre os envolvidos, a participação, o cumprimento dos acordos construídos, a transparência nas ações e o compartilhamento e a transferência de poder (DOC. 8, 2017, p. 8).

Na Oficina pedagógica de planejamento do Grupo Gestor da Pesca Regional, com atores sociais de Chaval, Barroquinha, Granja e Camocim, realizado no município de Chaval, de 15 a 17 de março de 2018, logrou-se a reflexão coletiva, utilizando-se o texto “Participar para agir, agir para transformar”, como ferramenta motivadora para as reflexões e construção coletiva da linha do tempo da caminhada do grupo (DOC. 11, 2018).

Uma destas oficinas ocorreu em 13 de abril de 2018, no município de Chaval, para dar continuidade ao planejamento do Grupo Gestor da Pesca Regional, com atores sociais de Chaval, Barroquinha, Granja e Camocim, conforme consignado em relatório:

A Oficina ocorreu com grande motivação, interação e envolvimento dos participantes no processo de construção do conhecimento. Como uma das primeiras atividades do Plano de Ação os participantes decidiram realizar uma troca de experiência sobre turismo comunitário e gestão coletiva de território com a comunidade de Tatajuba, em Camocim, para o mês subsequente, a ser confirmado, após acerto com a direção da Associação Comunitária. (DOC. 11, 2018, p. 8).

Reflexão coletiva sobre a caminhada do processo de construção do Grupo Gestor, a partir da questão: “Valeu a pena chegar até aqui?” A reflexão foi sistematizada utilizando-se como recursos pedagógico a música “Pescador de Ilusões”, do grupo musical Rappa (DOC. 11, 2018, p. 8).

Sobre o Encontro Regional de Pesca de Paracuru, em 02 de outubro de 2019, constata-se que: “Foi um espaço de reflexão e construção coletiva de estratégias de ação para promover o fortalecimento da pesca artesanal e a proteção dos territórios costeiros e marinhos” (DOC. 9,

2019). Nesse espaço, observou-se a ocorrência de diversas ações de estímulo à reflexão conjunta e ao entendimento mútuo:

(i) Mesa Redonda abordando a temática "**Os desafios enfrentados no contexto da Pesca Artesanal**", tendo como convidados os presidentes das Colônias de Pescadores dos municípios de Paracuru, Paraipaba e Trairi, e do Conselho Pastoral dos Pescadores – CPP; (ii) Mesa Redonda com o tema "**Políticas Públicas para a Gestão, Fomento e Ordenamento da Pesca**", trazendo como convidados representantes da Divisão de Aquicultura e Pesca da Superintendência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Chefia da DITEC/IBAMA/SUPES-CE, Secretaria Executiva de Pesca da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário - SDA-CE, Secretaria Estadual de Meio Ambiente -SEMA-CE, Instituto Agropolos do Ceará, Instituto Chico Mendes da Biodiversidade -ICMBIO - Regional 5 e Superintendência do Banco do Nordeste do Brasil – BNB; e (iii) Trabalhos de Grupo para a construção coletiva de propostas para o enfrentamento dos desafios colocados durante as mesas de debates (DOC. 8, 2019, p. 1).

As atividades orientadas à sistematização conjunta de estratégias de ação realizadas no referido encontro reverteram em:

(i) Intercâmbio de conhecimento e experiências entre pescadores de diversas comunidades pesqueiras; (ii) Ampliação do processo de formação dos atores sociais do contexto da pesca; e (iii) Construção de estratégias de ação para promover o fortalecimento da pesca artesanal e dos territórios costeiros (DOC. 8, 2019, p. 2).

A partir dos resultados encontrados, pode-se inferir que, nos diversos espaços pedagógicos formados na implementação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, privilegia-se a troca de saberes, práticas e experiências, bases para a compreensão compartilhada e aprendizagem colaborativa. Assim, exemplificativamente:

Com o objetivo de partilhar saberes sobre estratégias de organização e mobilização comunitária para a conservação dos recursos pesqueiros, foi realizada uma troca de experiências entre pescadores, lideranças e gestores públicos dos municípios de Fortim e de Paracuru. Foi um momento de socializar a experiência vivenciada pelos pescadores e pescadoras da Barra do Rio Curu (Paracuru), em pesca responsável e gestão territorial (DOC. 15, 2020, p. 10).

Essas mesmas práticas de troca de experiências fundamentaram a reflexão coletiva, a coconstrução do conhecimento, a compreensão compartilhada e o fortalecimento da organização comunitária, sob a qual se almeja ampliar a capacidade de influência, intervenção e controle social da comunidade pesqueira sobre as políticas públicas que operam no contexto da pesca artesanal:

Os convidados de Paracuru, por meio de mesas-redondas, apresentação de vídeos e debates, relataram como se deu o processo de organização para o estabelecimento de acordos e legislação de proteção ao recurso tainha, bem como a exclusão da prática esportiva do kitesurfe das áreas utilizadas para a pesca. Foram apresentadas experiências da luta que houve contra a instalação de empreendimentos em áreas ambientalmente protegidas, bem como do apoio à criação de unidades de conservação para a proteção dos territórios costeiros (DOC. 15, 2020, p. 10).

Realça-se que o processo de aprendizagem colaborativa não se interrompeu completamente com a pandemia da COVID-19. Com a intenção de instigar a troca de experiências em gestão compartilhada, no dia 12 de maio de 2021, foi realizada, de forma virtual, uma roda de diálogo sobre gestão comunitária de territórios tradicionais costeiros para:

Socializar/trocar experiências de gestão comunitária vivenciadas na comunidade litorânea de Caetanos de Cima (Amontada), com vistas a contribuir no processo de organização comunitária e ambiental e fortalecimento dos territórios tradicionais da zona costeira do Ceará (DOC. 7, 2021, p. 1).

A respeito da compreensão compartilhada, afirma-se que ela abarca a construção coletiva de objetivos para a resolução de problemas comuns e identificação de valores partilhados pelo grupo. Assim, a partir do entendimento entre os participantes em uma arena colaborativa pública, estabelece-se uma missão clara a ser perseguida conjuntamente (ANSELL; GASH, 2008).

Destaca-se que, no caso analisado neste estudo, as oficinas não se constituem apenas em espaço de aprendizagem, mas, também, em espaços colaborativos em que os temas remetem aos conflitos existentes na gestão do uso dos recursos pesqueiros e na ocupação dos territórios, como geradores e organizadores das ações conjuntas para a intervenção no contexto socioambiental à qual estão submetidos os atores sociais envolvidos na atividade da pesca artesanal:

Nesse sentido, a PPEA na Gestão dos Territórios Costeiros do CE trilhou os caminhos do diálogo e da reflexão crítica com respeito à cultura e modos de vida das comunidades pesqueiras, por meio de um processo permanente de formação, a fim de capacitá-las para a intervenção de forma autônoma e qualificada na gestão compartilhada da pesca e nas políticas públicas de fortalecimento dos territórios tradicionais costeiros, com vistas à justiça socioambiental (DOC. 2, 2022, p. 3).

Assim, as ações educativas atuam na capacitação e qualificação de pescadores (as) e marisqueiras para a intervenção nesses conflitos, objetivando a proteção dos seus interesses na conservação ambiental e a atenuação das assimetrias de conhecimento, poder e recursos associadas a essas disputas. Desta forma, sublinha-se: “Durante as oficinas, uma das questões centrais do processo de diálogos foi o aprofundamento sobre os usos e os usuários dos recursos ambientais locais e como, onde e em que condições a pesca é exercida” (DOC. 15, 2020, p. 9). Nesse caso, o prolongado processo de aprendizagem colaborativa ainda proporcionou a compreensão quanto à interdependência e à necessidade de se comprometer e se confiar uns nos outros para se resolver de forma coletiva os problemas que afetam as comunidades pesqueiras.

5.1.2.3.3 Compromisso com o Processo

Quanto ao elemento compromisso com o processo, em relação à clareza das regras, objetivos e missão, os resultados permitem inferir que os envolvidos no Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais possuem, em alguma medida, interesse pela conservação dos recursos pesqueiros e se mostraram dispostos a contribuir para a solução dos conflitos existentes em torno do seu uso e da ocupação dos territórios em que ocorrem a atividade pesqueira, o que configura para eles um problema comum a ser enfrentado com ações discutidas, decididas, planejadas e executadas coletivamente. Essa disposição ao entendimento mútuo é verificada no decorrer do projeto, que se inicia em 2013 e não tem data definida para encerramento.

Sobre o compromisso com o processo na prática colaborativa, após a análise sobre a execução de um programa de saúde comunitária Alexander, Comfort e Weiner (1998, p. 312–313) afirmam que no contexto das parcerias estabelecidas:

[...] a governança pode ser vista como um processo coletivo que promove a responsabilidade da comunidade, a integração da parceria e a sustentabilidade de longo prazo. Os principais elementos desse processo incluem (1) adotar e apoiar uma visão comum; (2) estabelecer uma missão comum, baseada na visão, que defina os resultados a serem alcançados e que se mantenha como foco central da parceria; (3) esclarecer papéis, responsabilidades e relacionamentos entre as organizações parceiras e, em última análise, também com a comunidade; e (4) desenvolver e implementar políticas de prestação de contas à comunidade, inclusive relatando o desempenho da parceria à medida que ela se esforça para realizar a sua missão e visão.

Como exemplo do ajuste do compromisso com o processo por meio da realização de ações colaborativas, o III Encontro Regional de Pesca artesanal, realizado no município de Barroquinha, entre 30 de novembro e 02 de dezembro de 2017, representou uma oportunidade para mobilização, articulação, aproximação, discussões, negociações e estabelecimento de compromissos entre as partes interessadas no desenvolvimento da gestão compartilhada da pesca artesanal e na ampliação do controle social sobre as políticas públicas para o setor, como se pode ver abaixo:

O III Encontro Regional de Pesca constitui-se em um espaço de participação, reflexão coletiva e proposição de ações e contou com a participação de 48 pessoas representando o poder público e a sociedade civil dos municípios de Chaval, Barroquinha, Camocim e Granja, no litoral oeste do estado, além de representantes do ICMBIO (PARNA de Jericoacoara e APA Delta do Parnaíba) (DOC. 8, 2017, p. 10).

No transcorrer da oficina pedagógica de planejamento entre atores sociais dos municípios de Chaval, Barroquinha, Granja e Camocim para a criação do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, em 16 de março de 2018, na cidade de Chaval, as partes interessadas discutiram, negociaram e exploraram oportunidades de ganhos mútuos de longo prazo a partir da realização de ações conjuntas (ANSELL; GASH, 2008), o que culminou na:

Construção da Missão e Objetivos do Grupo Gestor Regional de Pesca, frente ao contexto atual da pesca e dos territórios costeiros. Essa construção partiu de Trabalhos de Grupos e, em seguida apresentação dos grupos em plenária, para aprofundar o debate e a construção coletiva. Os grupos receberam um roteiro que norteou a elaboração da Missão e em seguida a elaboração de até 03 Objetivos, observando aspectos de formação/capacitação, estrutura, organização, articulação, intervenção nas políticas públicas (DOC. 11, 2018, p. 6).

Na mesma ocasião, os participantes se implicaram na escolha das lideranças para a coordenação das ações de articulação para a formação do grupo gestor, conforme se vê a seguir:

Escolha da Coordenação Colegiada do Grupo Gestor. Foi utilizada a dinâmica “Chuva de ideias” para a definição dos critérios/perfil da coordenação e indicação de nomes. Em seguida foram referendados os nomes dos membros para comporem a Coordenação Colegiada Provisória do Grupo Gestor (DOC. 11, 2018, p. 6).

Em cumprimento aos compromissos assumidos no evento anterior, em 13 de abril de 2018, na cidade de Camocim, realiza-se a oficina pedagógica para a continuidade do planejamento das ações para a criação do gestor do polo Camocim, Chaval, Barroquinha e Granja em que ocorre

a: “Retomada da Missão e Objetivos construídos durante a Oficina anterior, a fim de nortear os próximos passos na elaboração do Plano de Ação do Grupo Gestor para o biênio 2018/2019” (DOC. 11, 2018, p. 9). Conforme relatório sobre o evento, as ações agora expostas denotam grande comprometimento com o processo:

Trabalhos de Grupo para a elaboração de ações, tendo em vista a Missão e os Objetivos construídos na Oficina anterior. Os grupos receberam um roteiro com uma matriz para colocarem 03 ações para o atingimento dos objetivos a curto, médio e longo prazo (DOC. 11, 2018, p. 9).

O grupo definiu prioridades para iniciar o Plano de Ação, por meio de troca de experiências entre comunidades pesqueiras, elaboração de propostas para a criação de leis municipais de gestão da pesca artesanal e estratégias de articulação e comunicação entre os membros do Grupo Gestor, utilizando a internet (DOC. 11, 2018, p. 9).

No mesmo evento, visando à manutenção do envolvimento e do compromisso das partes interessadas com as realizações das ações colaborativas, nota-se o seguinte: “Comprometeram-se em fazer contato com aqueles que não participaram das últimas Oficinas, com a finalidade de reaproximá-los ao Grupo” (DOC. 11, 2018, p. 9).

A reunião de planejamento de continuidade do processo de devolução sistematizada do DSP, em Fortim, no dia 04 de abril de 2018, também evidencia a assunção de compromisso a partir do processo negocial coletivo, consoante ao relato seguinte:

Reunião produtiva com a elaboração participativa do cronograma de reuniões devolutivas e o comprometimento dos atores sociais em mobilizar secretários municipais, educadores, vereadores, lideranças pesqueiras e comunidades pesqueiras para participar dos momentos devolutivos. Ficou acertado ainda a realização de uma audiência durante sessão na Câmara Municipal de Fortim, com data a ser agendada posteriormente (DOC. 11, 2018, p. 7).

As reuniões devolutivas sistematizadas do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSP) do Contexto da Pesca da Tainha no Município de Fortim/CE, realizadas entre 17 e 19 de abril de 2018, mostram o entrelaçamento entre inclusão participativa; transparência; diálogo presencial; construção de confiança; interdependência; compreensão compartilhada; e compromisso com o processo:

As reuniões consistiram em socializar o DSP para os presentes, destacando o processo educativo com os sujeitos sociais (pescadores, marisqueiras, lideranças pesqueiras,

gestores públicos) e da pesquisa-ação nos ambientes onde é exercida a pesca da tainha, que contou com a inserção de pescadores/as na equipe executora do DSP. As apresentações foram realizadas pelos técnicos do NEA/CE, Instituto Agropolos e Laboratório de Pesqueira em Vivências do Mar da Universidade Federal do Ceará - LABOMAR. Durante as devolutivas foram realizados debates com os participantes, enfatizando a importância da utilização das informações/resultados obtidas no DSP no processo educativo com os educandos e comunidade escolar (DOC. 11, 2018, p. 10).

A colaboração implica a existência de comunicação bidirecional, capacidade de exercer influência no processo coletivo de tomada de decisão e oportunidades para que as partes interessadas conversem entre si (ANSELL; GASH, 2008). Em relação ao elemento compromisso com o processo, com negociações baseadas no diálogo entre as partes interessadas para identificar oportunidades de ganhos mútuos a longo prazo, os relatos a seguir detalham a ocorrência de decisão barganhada para se acordar uma prática de pesca responsável e a importância do cumprimento dos compromissos assumidos:

Durante as atividades houve intensa negociação entre as partes, que resultou no compromisso de respeito ao período de reprodução e captura; abstenção da captura de peixes em tamanho abaixo do permitido (sauna); uso inadequado da côca, que provoca a morte das tainhas; e a utilização de malha abaixo de 6 cm (DOC. 1, 2017, p. 12).

Também foi ressaltado a necessidade de se construir acordos de pesca, visando definir o tamanho da espécie a ser capturada, respeitando-se o seu estágio de maturação, os petrechos adequados, com vistas à garantia da sustentabilidade da espécie, da conservação dos ambientes de reprodução e da melhoria das pescarias e do pescado (DOC. 4, 2017, p. 5).

Através do relatório sobre o processo de articulação e mobilização para a realização de Oficinas Pedagógicas, entre 09 a 12 de maio de 2017, envolvendo atores sociais dos municípios de Chaval, Barroquinha e Camocim, também se constata a existência de processo de negociação baseados nas relações dialógicas voltadas ao entendimento, requisitos fundamentais ao processo colaborativo: “[...] além de feitas as deliberações quanto a realização das Oficinas para promover o entendimento coletivo sobre o objetivo, missão e propostas para a formação do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal” (DOC. 5, 2017, p. 5).

Sobre os processos de negociação, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) relatam que a deliberação, definida por eles como o processo de comunicação franca e fundamentada, é reconhecida na literatura como elemento essencial para o estímulo ao envolvimento e comprometimento das partes interessadas. Portanto, o compromisso com o processo demanda

a efetiva cooperação das partes interessadas na definição e na execução de ações articuladas para o alcance dos objetivos pactuados, que se tornam vinculativos uma vez assumidos pelo grupo, conforme indicam Selin e Chavez (1995). Como exemplo desse compromisso, aponta-se que, durante a realização de observações participantes nos ambientes de pesca, reprodução e comercialização da tainha, entre 02 e 05 de maio de 2017: “O envolvimento de pescadores e pescadoras e de técnicos e técnicas da Prefeitura Municipal de Fortim foi primacial para a realização de um trabalho articulado e coeso” (DOC. 5, 2017, p. 4). Desta forma, a colaboração pressupõe, das partes interessadas, a assunção de responsabilidade real pela execução das decisões tomadas coletivamente e pelos resultados das políticas (ANSELL; GASH, 2008).

Quanto à inclusão dos atores sociais mais vulneráveis no processo de gestão compartilhada dos bens e espaços ambientais, os educadores ambientais do NEA/CE afirmam que: “Gestão compartilhada pressupõe ‘compartilhar poder e responsabilidade’ e para tanto, necessário é a participação nesse processo de pescadores/as artesanais, marisqueiras, catadores/as de caranguejo e outros segmentos que fazem a cadeia produtiva da pesca” (DOC. 8, 2017, p. 2).

No mesmo sentido, Carvalho (2006, p. 43) assegura que os conflitos em torno do uso dos bens ambientais advêm da disputa e tensão entre os interesses públicos e privados. Assim, na medida em que reafirma e reivindica o caráter público do meio ambiente e a fruição coletiva e sustentável dos seus benefícios, trata-se de uma luta pela inserção qualificada das partes interessadas menos influentes nos processos de gestão e ordenamento desses bens.

5.1.2.3.4 Diálogo Presencial

A partir da documentação analisada, pode-se inferir que a cooperação entre as partes interessadas para o alcance de objetivos comuns depende do mútuo entendimento, da articulação e do alinhamento de interesses e demandas promovidos pelo diálogo com participação livre e esclarecida voltada para a tomada de decisão conjunta.

Destaca-se, todavia, que os protagonistas dessas decisões nem sempre consideram os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais que são direta ou indiretamente afetados por elas, podendo resultar em benefícios para uns e prejuízo para outros, distribuídos

desigualmente. É nesse espaço de disputa de interesses que se deve buscar promover a construção de graus variados de consensos quanto à destinação dos recursos naturais, considerando-se os limites estipulados na legislação aplicável. Para isso, é necessário que se criem condições para garantir a participação, em iguais condições, de todos os atores implicados nos processos decisórios sobre a utilização dos recursos ambientais, evitando-se que os consensos sejam formados somente entre os atores mais influentes (QUINTAS, 2008). Conforme relato dos educadores ambientais responsáveis pela execução do projeto, ressalta-se:

É perceptível que os grupos que ficam com os custos quase sempre são os que têm menor poder para intervir no ato da gestão ambiental pública, certamente por terem menos representatividade, baixo poder aquisitivo ou pouca ou nenhuma informação acerca de seus direitos, dos instrumentos de gestão ambiental e das políticas públicas a seu favor (DOC. 15, 2020, p. 6).

Para Ansell e Gash (2008), o diálogo face a face entre as partes interessadas constitui o elemento fulcral sobre a qual a colaboração é engendrada, pois a densidade comunicativa propiciada pelo diálogo presencial e multilateral estabelece condição necessária, mas não suficiente, para o debate, negociação de boa-fé, identificação de possibilidades de ganhos mútuos, entendimento, tomada de decisão e construção de acordos que contemplem os interesses em jogo. Todavia, apesar de conferir grande importância ao diálogo nas relações colaborativas, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) não atribuem a mesma importância à sua presencialidade, ao argumentarem que, nos casos em que os vínculos de confiança e a percepção quanto à interdependência entre as partes interessadas já estão consolidados no tempo, a exigência quanto ao diálogo presencial pode ser dispensada sem ocasionar maiores prejuízos ao alcance dos objetivos contratualizados. Em complemento, nos casos que envolvem o esforço conjunto para a alteração de legislações, Bingham, Nabatchi e O'leary (2005) expõem que a deliberação requer o diálogo entre os participantes, voltado à consideração dos múltiplos pontos de vista envolvidos para se pensar criticamente sobre os problemas e as soluções potenciais que confluam para a tomada de decisão coletiva dotada de capacidade para atender o bem público. O mesmo ocorre no caso em análise, em que a gestão compartilhada da pesca artesanal, muitas vezes, requer a modificação da legislação local que disciplina o ordenamento pesqueiro.

Em todas as fases de execução do projeto, foi constatada a existência de diálogo presencial e direto, com oportunidades para a interação comunicativa entre os presentes, como é exemplificado pelos relatos abaixo:

A Oficina foi aberta com as falas da representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Fortim, [nome ocultado] e da Câmara Municipal, [nome ocultado]. Em seguida foi feita a apresentação dos participantes e uma reflexão sobre o significado da Oficina e seus objetivos (DOC. 4, 2017, p. 4).

Durante a exposição a palavra foi aberta para os participantes, havendo um bom debate e informações trazidas por diferentes segmentos presentes (DOC. 2, 2020, p. 2).

O debate sobre as experiências apresentadas fluiu bastante, despertando o interesse do grupo, [...] (DOC. 7, 2021, p. 2).

Porém, a partir do mês de fevereiro de 2020, com a eclosão da pandemia da COVID-19, todos os contatos passaram a ser realizados de forma virtual, por meio de e-mail ou WhatsApp. As reuniões, oficinas e rodas de conversa tiveram como suporte a plataforma virtual Google Meet (DOC. 1, 2021). Ainda que essas ações tenham visado à continuidade, mesmo que prejudicada, do projeto e a manutenção dos vínculos construídos ao longo da sua implantação, verificam-se enormes dificuldades dos sujeitos das comunidades pesqueiras para a operação dos meios eletrônicos de comunicação.

Com o advento da pandemia de Covid-19 que se estende até o presente momento, a execução das ações planejadas em cumprimento das metas estabelecidas no PANGEA foram prejudicadas sendo substituídas por outras ações educativas, com vistas a permanência dos elos com o público do Projeto e com os parceiros, além de que puderam contribuir para a troca e aquisição de conhecimentos e habilidades e para a autonomia dos sujeitos no desenvolvimento de suas agendas locais (DOC. 3, 2021, p. 3).

Entretanto, neste estudo, não se dispõe de dados suficientes para empreender uma análise aprofundada quanto aos impactos advindos do contexto pandêmico sobre o processo colaborativo em análise. Não obstante, para que o diálogo seja efetivo, devem existir objetivos comuns, mesmo diante de interesses divergentes entre as partes interessadas. Assim, a partir desses propósitos partilhados, pode ser firmado o compromisso para com o sucesso da colaboração conjunta, estruturado pela crença na existência de interdependência entre as partes interessadas para o alcance dos resultados propostos (ANSELL; GASH, 2008). Esse parece ser

o caso no projeto em análise, o que permite presumir que os impactos da pandemia sobre as ações colaborativas foram mitigados pela existência de fortes vínculos de confiança, compromisso e percepção concernente à interdependência entre as partes envolvidas, elementos aprofundados ao longo do tempo de execução do projeto de EA junto à comunidade pesqueira.

5.1.2.4 Capacidade de Gestão Intraorganizacional

Referente à capacidade de atender aos compromissos acordados na colaboração, a dimensão capacidade de gestão intraorganizacional é proposta por Pessoa (2017) e surge a partir da sua análise de um arranjo colaborativo na área da saúde, ao se deparar com diversos elementos pertinentes à capacidade de ação individual das organizações participantes do processo colaborativo, especialmente relacionados a recursos, procedimentos, conhecimentos e rotatividade de pessoas. Essa dimensão utilizou como embasamento teórico o elemento capacidade de ação conjunta, elaborado no modelo proposto por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012).

Pessoa (2017) ressalta que a agregação dessa dimensão ao modelo analítico se fez necessária para lidar com o fato de que a tomada de decisão e o planejamento são coletivos, mas a execução das ações pactuadas é realizada em separado pelos representantes das organizações partícipes. Assim, a realização dos objetivos comuns, decididos em conjunto através do processo colaborativo, é afetada pela capacidade de execução das tarefas de cada organização isoladamente.

No *framework* analítico desenvolvido por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), a capacidade de ação conjunta do arranjo colaborativo emerge a partir da combinação dos elementos denominados por eles como arranjos processuais e institucionais, liderança, conhecimento e recursos. Em complemento, Ansell e Gash (2008) afirmam que os modelos colaborativos, tendencialmente, surgem por meio do crescimento do conhecimento e da capacidade institucional.

5.1.2.4.1 Conhecimentos

A partir dessas considerações, pode-se supor que o fato de o NEA/CE estar entre os Núcleos de Educação Ambiental do IBAMA que não interromperam as suas atividades e as décadas de experiência dos seus educadores ambientais na gestão pública no contexto socioambiental da pesca artesanal na zona costeira cearense contribuíram para que o modo de governança adotado na condução do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens ambientais produzisse uma colaboração exitosa. Essa suposição é embasada no material documental analisado, como se pode verificar, ilustrativamente, em relatório escrito pelos educadores ambientais responsáveis pelo projeto:

A educação ambiental na gestão dos territórios costeiros do Ceará vem sendo desenvolvida pelo NEA/CE desde o final da década de 90 como estratégia de enfrentamento dos problemas e conflitos socioambientais que envolvem o uso dos recursos ambientais marinhos costeiros, com destaque para a pesca artesanal (DOC. 2, 2022, p. 4).

De acordo com Diniz (2013) e Lotta (2019), para que a implementação no plano concreto das políticas seja efetiva, em sua intervenção nas questões públicas, é fundamental que o arranjo de gestão colaborativa desenhado seja capaz de mobilizar eficientemente os recursos técnicos; institucionais; financeiros; e políticos, imprescindíveis para realizar a implantação das decisões tomadas em conjunto com as demais partes interessadas.

5.1.2.4.2 Procedimentos

No caso analisado, a operacionalização do projeto depende, precipuamente, da capacidade de gestão intraorganizacional do IBAMA, cabendo ao Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA) oferecer o suporte necessário à realização das ações e projetos desenvolvidos pelos NEAs. Para isso, os NEAs devem enviar ao CIPEA, no início de cada exercício financeiro, os projetos que pretendem implementar no ano corrente, através de processo específico aberto no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Esses projetos devem conter, obrigatoriamente, apresentação com a especificação das linhas de ação de EA contempladas; justificativa; objetivos; benefícios esperados; escopo; partes envolvidas; aquisições; cronograma de metas/ações; riscos; e previsão orçamentária, conforme modelo fornecido pelo CIPEA. Todos eles são submetidos à análise do CIPEA e, caso aprovados,

passam a integrar o Plano de Gestão da Educação Ambiental do IBAMA (PANGEA), a ser executado no mesmo ano. A adoção dessa forma de planejamento dos projetos busca articular e integrar, dentro das competências do IBAMA, a implementação das iniciativas de EA em consonância aos objetivos formulados pela Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA) (IBAMA, 2021).

5.1.2.4.3 Recursos

Após a inclusão do projeto no PANGEA anual, são descentralizados os créditos orçamentários ao NEA/CE para empenho e pagamento das despesas relacionadas à implementação dos projetos de EA, visando à intervenção em conflitos e problemas ambientais identificados pela sua relevância e/ou prioridade de acordo com os objetivos fundamentais da PNEA (IBAMA, 2021).

Constata-se que, no IBAMA, a liberação de recursos financeiros para a Educação Ambiental se regularizou a partir do planejamento instituído com a criação da CIPEA, em 2016. Entre 2003 e, mais acentuadamente, a partir de 2006, com a extinção da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) até a estruturação completa da CIPEA, a liberação de recursos era ocasional e imprevisível, como se pode verificar abaixo:

Os recursos financeiros investidos na execução da política de EA, até meados de 2000, disponibilizados e acompanhados pela CGEAM, foram fundamentais para viabilizar a participação dos atores sociais nas ações formativas e de mobilização comunitária, pois permitiam a aquisição/contratação de serviços de transporte para deslocamento e alimentação dos participantes, bem como outros serviços e recursos de suporte pedagógico. A partir de 2003 e notadamente com a extinção da CGEAM os recursos destinados à educação ambiental no IBAMA sofreram constantes contingenciamentos, ocasionando redução significativa dos recursos, além de liberação irregular dos recursos a todos os NEAs do IBAMA (DOC. 2, 2022, p. 11).

Nessa situação, o NEA/CE enfrenta dificuldades, por insuficiência de recursos financeiros para o custeio de diárias, para a execução da campanha dos defesos da lagosta, pargo e caranguejo, em janeiro de 2017:

Devido a inexistência de recursos para a campanha [do defeso em janeiro de 2017], restringimos as atividades com alguns atores sociais de Fortaleza, Caucaia e Paracuru.

Contamos também com a colaboração da equipe de fiscalização que distribuiu cartazes durante a execução de suas atividades, porém não foi possível termos um levantamento de sua abrangência (DOC. 8, 2017, p. 5).

Atualmente, os resultados evidenciam que, mesmo com significativas melhoras após a reorganização da área de EA e da criação do CIPEA, em 2016, a atividade de Educação Ambiental ainda enfrenta dificuldades importantes para obtenção de financiamento para o exercício das suas atividades, limitado ao custeio das diárias dos servidores e colaboradores eventuais e, em alguns casos, à produção de material educativo e de divulgação. Assim:

No contexto atual, os recursos [do IBAMA] destinam-se prioritariamente à aquisição de diárias para deslocamento dos servidores, gerando limitações no processo de participação do público-alvo nas ações educativas, tendo em vista que a maioria dos participantes pertence aos grupos em vulnerabilidade socioambiental (DOC. 2, 2022, p. 11).

A título de exemplo, no ano de 2017, o valor total de recursos recebidos para o custeio de diárias de servidores da EA foi de R\$ 4.513,00 e R\$ 1.327,50 para diárias de colaboradores eventuais (DOC. 5, 2017). Em 2018, já como efeito da criação do CIPEA, o Planejamento Anual do Núcleo de Educação Ambiental do Ceará (POA/NEA-CE) contava com previsão orçamentária da ordem de R\$ 16.425,50 para diárias de servidores, colaboradores eventuais e confecção de materiais de divulgação e sensibilização (DOC. 2, 2018). Em 2019, a previsão orçamentária anual foi de R\$ 10.266,00 (DOC. 15, 2019). No ano de 2020, a previsão orçamentária anual era de R\$ 16.530,00 (DOC. 39, 2019). Contudo, a partir de fevereiro de 2020, com o início da pandemia de COVID-19, as atividades externas foram suspensas e não foram repassados recursos financeiros para a execução das atividades de EA (DOC. 1, 2020).

Em função desse cenário, para viabilizar a realização do projeto em análise, as Secretarias Municipais de Pesca e as Colônias de Pescadores contribuem com a cessão dos espaços para a realização das atividades e, quando necessário, o Instituto Agropolos, as Secretarias Municipais de Pesca e outros parceiros ocasionais concorrem com o apoio financeiro para a logística, alimentação e transporte para garantir a participação dos grupos sociais mais vulneráveis nos processos de gestão compartilhada da pesca artesanal (DOC. 1; 5; 8, 2017; DOC. 2; 4; 11, 2018; DOC. 9; 15; 25; 26; 39, 2019).

5.1.2.4.4 Rotatividade

Por fim, em relação ao elemento rotatividade, quando o Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais foi concebido, em 2013, o NEA era integrado por 8 (oito) servidores efetivos. Atualmente, após aposentadorias por tempo de serviço, o setor dispõe da força de trabalho de apenas 3 (três) servidores (DOC. 2, 2022). De tal modo, as tarefas foram redistribuídas entre os membros restantes, prejudicando a capacidade de ação total do NEA/CE. Também se deve considerar a perda de memória organizacional e dos vínculos existentes entre os servidores aposentados e a comunidade pesqueira, o que pode resultar em dificuldades para a condução do projeto pelos servidores remanescentes.

Fundamentado nos resultados encontrados, pode-se concluir que houve mudança na Política Pública pesqueira dos municípios abrangidos pelo Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais. Essa alteração ocorreu com a inclusão das comunidades pesqueiras nos processos de gestão da pesca artesanal, que foi possível a partir da sua qualificação através de processos de aprendizagem colaborativa que embasaram a organização comunitária para a interferência nas políticas públicas e confluíram para criação de fóruns de articulação permanente entre as partes interessadas. Por conseguinte, através dos processos colaborativos introduzidos inicialmente, aprofundou-se a colaboração entre os envolvidos, de forma a se constituir espaços colaborativos permanentes e se alterar as próprias condições sob as quais se exercem a atividade de pesca artesanal, meio de sustento através do qual se organizam e se mantêm as comunidades costeiras envolvidas no projeto.

5.1.3 Monitoramento e avaliação

Nesta seção, sobre monitoramento e avaliação, serão discutidos os resultados intermediários, apesar de integrarem a dimensão do processo colaborativo, explicitando a sua capacidade de retroalimentar e influenciar as ações subsequentes. Também serão apresentados os resultados alcançados durante a execução do projeto e os seus impactos sobre as comunidades afetadas, em consonância aos objetivos inicialmente pactuados entre as partes interessadas.

A fase da política pública de monitoramento e avaliação tende a retroalimentar o processo colaborativo, e, a partir do *feedback* fornecido com a participação das partes interessadas, novas agendas e ações são desenvolvidas e implementadas conjuntamente (LOTTA, 2019). Silva e Melo sugerem a substituição do conceito de realização de avaliação para a correção de possíveis inconformidades na política pública pela ideia de avaliação como oportunidade de aprendizagem. Em complemento, Howlett, Ramesh e Perl (2013) adicionam que a aprendizagem proporcionada pela avaliação da política auxilia na sua própria implementação, ao contribuir para a melhoria do processo como um todo.

Segundo Tett, Crowther e O'Hara (2003), em sua pesquisa, o envolvimento dos parceiros colaborativos em um ciclo contínuo de monitoramento e avaliação das ações realizadas em conjunto foi apontado como uma forma de valorização quanto ao papel e às contribuições oferecidas pelas partes interessadas para o alcance dos resultados do projeto.

Ao longo do projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais, diversos eventos devolutivos foram realizados para compartilhar o conhecimento coproduzido a partir das ações e eventos anteriores. Nessas situações, os participantes colaboram com a avaliação dos resultados atingidos e a estipulação das ações de continuidade, além da elaboração da agenda de prioridades e o seu correspondente cronograma, em conformidade com a disponibilidade desses atores (DOC. 5, 2017; DOC. 4, 2018).

Contudo o acompanhamento, monitoramento e avaliação não se circunscrevem apenas a eventos específicos. Durante as oficinas, reuniões, encontros e fóruns, também ocorre a avaliação conjunta sobre o processo colaborativo e os seus resultados, além da pactuação das ações subsequentes e a divisão de tarefas entre os presentes. Por exemplo, na oficina pedagógica de planejamento com atores sociais do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal que envolve atores sociais de quatro municípios do litoral oeste do Ceará, Chaval, Barroquinha, Granja e Camocim, em 16 de março de 2018, ocorre a “avaliação, por meio de manifestação espontânea, a partir das perguntas: ‘Como cheguei?’ e ‘Como estou saindo?’” (DOC. 4, 2018, p. 3).

Durante a realização, em 13 de abril de 2018, da oficina pedagógica de continuidade do planejamento das ações do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal do polo Camocim,

Chaval, Barroquinha e Granja, é realizada a “avaliação do processo educativo ocorrido, por meio de manifestação livre” (DOC. 4, 2018, p. 4).

Entre 31 de agosto de 2010 e 01 de setembro de 2018, em reunião com lideranças comunitárias na comunidade pesqueira de Tatajuba, no município de Camocim, é destinado um tempo considerável para a condução e facilitação da:

Avaliação coletiva sobre as ações desenvolvidas na comunidade e junto aos atores sociais externos, com vistas ao encaminhamento de demandas para a garantia da conservação dos bens ambientais da comunidade, com destaque para a criação de uma Reserva Extrativista envolvendo as quatro comunidades que formam o território de Tatajuba (Vila Nova, Vila São Francisco, Baixa Tatajuba e Tatajuba). Dentre as ações avaliadas, a comunidade destacou a atividade de fiscalização por parte do IBAMA para a retirada de cercas e áreas de preservação permanente, como importante, ressaltando a necessidade da continuidade dessas ações por parte do órgão nas áreas de manguezais e faixas de praia, onde estão localizadas o maior número de cercas (DOC. 4, 2018, p. 5).

Ainda em relação à avaliação, em reunião com atores sociais que compõem o Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca no dia 19 de novembro de 2019, têm-se o seguinte relato:

Em seguida, o grupo fez uma breve avaliação do Encontro Regional de Pesca ocorrido no dia 02/10/19, em Paracuru, colocando sua importância em dar visibilidade à pesca artesanal, articular e aglutinar os pescadores, Colônias, gestores públicos e ONGs na construção de ações coletivas para o fortalecimento da pesca (DOC. 33, 2019, p. 2).

Essa sistemática de avaliação coletiva se manteve mesmo após a transferência das atividades para o meio virtual em decorrência da pandemia de COVID-19. No dia 07 de outubro de 2020, em roda de conversa virtual com o Grupo Gestor Regional de Pesca do polo Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca, buscou-se: “Avaliar a caminhada do Grupo Gestor Regional de Pesca e fazer uma reflexão coletiva sobre os desafios enfrentados pelos territórios costeiros no contexto socioambiental e sanitário, decorrente do coronavírus Covid-19” (DOC. 14, 2020, p. 2).

Por tudo isso, pode-se concluir que as avaliações constituem oportunidade para compartilhar e sistematizar o conhecimento coconstruído e planejar conjuntamente as etapas subsequentes do projeto. Mais do que isso, durante as avaliações são reforçados os vínculos de confiança e

relações de interdependência; constatado o efetivo cumprimento dos compromissos assumidos uns com os outros; e analisados os resultados alcançados e a necessidade de continuidade ou encerramento do projeto em cada comunidade atendida.

5.1.3.1 Resultados Intermediários

Quanto ao elemento resultados intermediários — componente da dimensão processo colaborativo —, comprova-se que, no decurso da implementação do projeto, diversos espaços colaborativos foram constituídos; houve aumento efetivo no envolvimento das partes interessadas; progressiva capacitação e organização das comunidades pesqueiras para atuação na gestão compartilhada da pesca artesanal e intervenção nas políticas públicas associadas; e pactuação de compromissos e acordos entre os envolvidos sobre o exercício da pesca responsável. Todas essas realizações representaram pequenas vitórias, que mantiveram a coesão do grupo e a sua disposição para contribuir com a continuidade do processo, visando à celebração de acordos de pesca locais e a criação de fóruns de articulação permanente dedicados à gestão compartilhada da pesca artesanal.

Ansell e Gash (2008) concluem que os resultados intermediários que se traduzem em pequenos ganhos ao longo do processo de colaboração são fator crucial à sua continuidade no tempo; pois, quando o esforço empreendido gera resultados, na forma de pequenas vitórias antecipadas, tende-se a motivar os envolvidos a persistirem na busca para se alcançar os objetivos propostos. De forma resumida, entre os resultados intermediários, produzidos ao longo da execução do projeto, destacam-se:

Proposta para o Fortalecimento da Organização Comunitária dos Pescadores e Pescadoras e Marisqueiras de Fortim através da criação de um Fórum de Pescadores/as de Fortim, com a participação de representantes das comunidades e entidades abaixo: (i) Fortim Sede: 02 pessoas; (ii) Canto da Barra: 02 pessoas (iii) Jardim/Viçosa: 02 pessoas; (iv) Pontal de Maceió: 02 pessoas; (v) Guajirú: 02 pessoas; e (vi) Colônia de Pescadores: 02 pessoas (DOC. 4, 2017, p. 7-8).

Construção do Plano de Ação para a implementação das medidas de ordenamento da tainha e de seus territórios e para o fortalecimento da gestão compartilhada dos recursos pesqueiros (DOC. 8, 2017, p. 10).

Propostas para a construção de acordos para a pesca responsável da tainha (DOC. 15, 2020, p. 33).

Construção de estratégias de ação para promover o fortalecimento da pesca artesanal e dos territórios costeiros (DOC. 8, 2019, p. 2).

Formação de comissão paritária para propor reformas na legislação sobre os espaços destinados à prática do kitesurf e para a pesca (DOC. 10, 2020, p. 17).

Frente às condições adversas enfrentadas após a pandemia de COVID-19, os educadores ambientais ponderam sobre os resultados alcançados no período:

Mesmo com as dificuldades enfrentadas pelo advento da pandemia, as atividades planejadas e readaptadas para o trabalho virtual foram executadas, possibilitando a permanência dos elos com o público-alvo do projeto e parceiros, além de contribuir com a troca de conhecimentos e a autonomia dos sujeitos em suas agendas socioambientais locais (DOC. 2, 2021, p. 4).

Optou-se por analisar os resultados intermediários em conjunto com os resultados alcançados em cumprimento aos objetivos pactuados coletivamente por se constituírem em etapas de um mesmo processo. Ou seja, os resultados intermediários se somam para o alcance dos resultados pretendidos através das ações colaborativas. O alcance dessas pequenas vitórias ao longo do processo contribui para a coesão e motivação grupal; aumento da confiança e interdependência; e da proximidade e envolvimento dos participantes no decorrer do tempo de execução do projeto.

5.1.3.2 Resultados

Os resultados demandam tempo para a sua maturação e o projeto de EA na Gestão dos Espaços Ambientais forjou os seus resultados, que foram pactuados em conjunto com os objetivos a serem perseguidos pelo grupo, sobre as pequenas conquistas acumuladas ao longo do processo. Logo, os resultados finais são consequência de todo o processo colaborativo construído no transcorrer da implementação do referido projeto. Percebe-se que cada pequena conquista representou um passo em direção à concretização dos objetivos pactuados coletivamente, pois os resultados finais são incrementais; condicionados pelas ações conjuntas ocorridas no percurso colaborativo para a materialização dos processos de gestão compartilhada da pesca artesanal através da formação de espaços permanentes de interlocução entre as partes interessadas; e produzidos sobre os resultados intermediários. Ainda assim, não são construções acabadas ou estáticas, pois são adaptadas constante e continuamente para lidar com questões

contingentes no contexto da pesca artesanal através da tomada de decisão assentida e legitimada por meio da participação, negociação e entendimento entre as partes interessadas.

Nessa perspectiva, Schofield (2001) concebe o processo de interação entre partes interessadas para o alcance de um objetivo comum como uma forma adaptativa de implementação de políticas públicas, pois a sucessão de decisões tomadas ao longo da sua execução implica a alteração dos processos colaborativos e, por consequência, dos resultados alcançados ao final.

Em relação aos resultados efetivamente alcançados, embora ainda não se tenha avançado para a criação do Fórum de Pescadores Artesanais em Fortim, houve a construção conjunta de medidas para acordos de gestão compartilhada da pesca. Esses acordos alteraram o ordenamento pesqueiro, adequando-o às especificidades da pesca local e beneficiando os pescadores artesanais da região (DOC. 10, 2020).

Sobre o processo educativo voltado à capacitação da comunidade pesqueira para atuação na gestão compartilhada da pesca artesanal, os educadores ambientais destacam os principais resultados alcançados:

O que se tem conseguido nesse processo educativo desenvolvido ao longo de alguns anos no litoral, é o empoderamento dos atores sociais por meio de formação de fóruns de articulação e construção de estratégias, tanto para a definição de medidas de ordenamento rumo acordos de pesca, quanto para a conservação e proteção dos territórios costeiros (DOC 2, 2018, p. 2).

Em consonância aos objetivos inscritos no projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens ambientais, dois dos principais resultados atingidos foram a formação do Grupo Gestor Regional de Pesca Artesanal, abarcando os municípios de Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja (DOC. 4; 11, 2018) e a criação do Grupo Regional de Pesca Artesanal dos municípios de Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca (DOC. 7; 8, 2019). Segue trecho pinçado do material documental que corrobora a importância da formação dos fóruns permanentes de pesca artesanal para a consolidação da gestão compartilhada da pesca:

Registra-se como um importante resultado a criação de um Grupo Regional de Pesca, que poderá se constituir em um fórum de articulação permanente para fortalecimento do processo de interlocução e interação entre Órgãos Públicos de Gestão Municipal

de Pesca, Colônias de Pescadores, ONGs, lideranças pesqueiras e demais instituições nas três esferas federais que atuam no fomento, gestão e ordenamento da pesca (DOC. 9, 2019, p. 9).

Outra relevante conquista é a construção conjunta da política municipal de pesca do município de Paracuru, já no contexto pandêmico, que demandou a realização de diversas reuniões entre as partes interessadas, para a apresentação e discussão de demandas, elaboração, comparação e consolidação de minutas e, principalmente, articulação para viabilizar a sua aprovação junto ao poder legislativo municipal com a anuência dos representantes do poder executivo local (DOC. 4; 11, 2021).

Por fim, apresenta-se uma ponderação sobre os resultados obtidos durante a execução do projeto em análise, proferida pelos educadores ambientais que atuaram como indutores e facilitadores em todo o processo:

As ações do projeto *Educação Ambiental na Gestão de Bens e Espaços Ambientais* têm possibilitado a articulação, mobilização, formação e motivação do público atingido, contribuindo para o intercâmbio de conhecimento, saberes e experiências entre instituições que atuam no contexto da gestão da pesca, assim como entre lideranças pesqueiras. A difusão de informações sobre os defesos das espécies protegidas, por meio de campanhas, utilização de materiais educativos e dos meios de comunicação disponíveis e de fácil acesso de veiculação entre as comunidades pesqueiras e os demais atores envolvidos na cadeia produtiva da pesca contribuem para a transparência entre ente público e sociedade civil, com vistas à mudança de hábitos e atitudes para o exercício da pesca responsável. Contudo, há necessidade de ampliação e permanência do processo educativo, com o público jovem e adulto, para a disseminação de informações sobre a legislação ambiental e outros instrumentos de gestão ambiental, dentre eles a construção de acordos de pesca, além de fornecerem ferramentas, a fim de que esses grupos sociais sejam capazes de construir políticas públicas que fortaleçam a pesca artesanal, a conservação ambiental e que garantam o direito aos territórios (DOC. 9, 2019, p. 8–9).

Os resultados atingidos produzem impacto sobre o contexto socioambiental em que se desenrola a pesca artesanal no litoral cearense. Também ocorreu avanço no ordenamento da pesca, com a adoção de medidas que contribuem para o aumento do estoque pesqueiro, sobretudo quanto às espécies mais ameaçadas, como a Tainha e a Saúna, além do impulso às ações de conservação dos territórios onde essas comunidades desenvolvem as suas atividades, incluindo o ambiente físico e biótico. Entretanto, o resultado mais expressivo sobreveio da realização das ações de aprendizagem colaborativa, que deram suporte à organização comunitária e prepararam os (as) pescadores(as) para a intervenção qualificada nas políticas públicas; para o exercício do

controle social sobre a gestão ambiental pública; e para a autodeterminação na tomada de decisões voltadas à proteção dos seus interesses e direitos. Desta forma, essas ações possibilitam que os representantes dessas comunidades não somente participem das ações colaborativas, mas assumam o protagonismo na sua condução enquanto principais interessados em seu êxito.

5.2 Modelo analítico proposto após a análise dos dados

Ao final do processo de análise, percebeu-se a necessidade de se adaptar o *framework* analítico proposto para a condução da presente pesquisa, com a finalidade de se incluir questões percebidas durante a análise dos dados coletados. Assim, na FIG. 27, apresenta-se o modelo de governança colaborativa adaptado, que pode contribuir para a realização de pesquisas futuras.

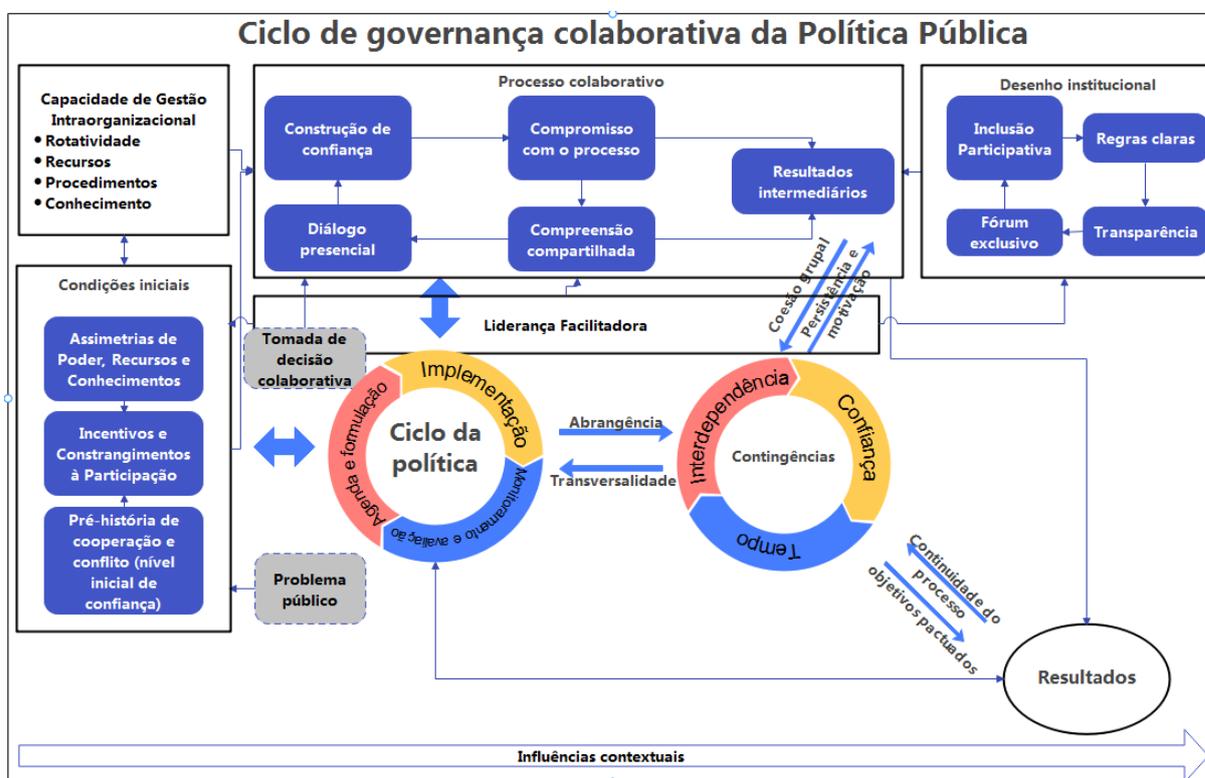


FIGURA 27 – Modelo de governança colaborativa adaptado

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos trabalhos de Ansell e Gash (2008); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012); Pessoa (2017); Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020); Lotta e Vaz (2015), Lotta (2019); e Lipsky (2019).

O modelo proposto se baseia na literatura sobre o ciclo de políticas públicas, implementação *bottom-up* e burocracia de nível de rua, especialmente no trabalho de Lotta e Vaz (2015), Lotta (2019) e Lipsky (2019); e na literatura sobre governança colaborativa, principalmente os trabalhos de Ansell e Gash (2008), Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), Pessoa (2017) e Pessoa, Muniz e Ckagnazaroff (2020).

No modelo, o ciclo da política pública e as contingências formam um circuito que engloba e condiciona toda a ação colaborativa, por isso ocupam o centro do modelo proposto. Assim, considera-se que, na gestão da política pública, o ciclo da política se reproduz, e as suas fases se associam às dimensões da governança colaborativa e aos seus resultados. Sob esse prisma, as ações colaborativas na gestão compartilhada da pesca artesanal dependem do equilíbrio estabelecido entre os elementos contingentes confiança-tempo-interdependência para orientar o seu planejamento, implementação e avaliação reiteradamente e possibilitar o alcance dos resultados almejados; por meio da sua constante adaptação às condições circunstanciais para viabilizar a continuidade do projeto de EA.

Desta maneira, a partir das condições iniciais de colaboração, que evidenciam o problema público a ser tratado na colaboração e condicionam a tomada de decisões durante o processo colaborativo, forma-se a agenda e se formula o planejamento da colaboração. Por sua vez, na implementação se estrutura o desenho institucional e se desenvolve o processo colaborativo. Por seu turno, a capacidade de gestão intraorganizacional, apesar de atuar sobre o processo colaborativo, opera na intersecção com as condições iniciais de colaboração. Por fim, os resultados formam um circuito incremental integrado ainda pelos resultados intermediários e pela fase de monitoramento e avaliação. Enfatiza-se que a liderança facilitadora, como dimensão impulsionadora inicial e direcionadora do processo, atua em todas as fases e demais dimensões, inclusive sobre as contingências, que serão explicadas pormenorizadamente mais adiante.

Por conseguinte, após análise dos dados, foram incluídas as três condições contingentes centrais para a análise colaborativa — tempo, confiança e interdependência —, descritas por Ansell e Gash (2008). Segundo os autores, esses elementos são abrangentes e transversais ao processo, e isso os torna difíceis de apreender e de se analisar como “variáveis” processuais distintas, pois

são encadeadas entre si, permeando e influenciando todo o processo de forma interativa, reiterada, cíclica e fluida. Alertam, contudo, que são essenciais à constituição dos processos colaborativos e devem ser consideradas em sua análise.

Ademais, percebe-se que a abrangência e a transversalidade são características das três variáveis contingenciais propostas por Ansell e Gash (2008) ao concluir as explicações sobre o seu modelo analítico. Essas contingências influenciam o processo colaborativo em todas as fases da política pública. Os autores sugerem que as contingências são dispersas no processo colaborativo de gestão das políticas públicas e, por isso, são difíceis de serem captadas e representadas em um modelo analítico. A confiança e a interdependência são descritas como parcialmente endógenas ao processo colaborativo, por serem moldadas no interior da dinâmica entre os elementos diálogo presencial, construção de confiança, compromisso com o processo, compreensão compartilhada e resultados intermediários.

A literatura também oferece outras evidências quanto ao caráter abrangente e transversal desses três elementos contingentes. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) descrevem a interdependência como direcionador e impulsionador da colaboração; situa a confiança como um dos elementos integrantes da motivação compartilhada, que, por sua vez, é um dos componentes da dinâmica colaborativa; e, apesar de chegar a tratar o tempo como recurso, um dos elementos da capacidade de ação conjunta, parece concebê-lo também como uma contingência, pois frequentemente analisa os efeitos do decurso temporal sobre os demais elementos do seu modelo.

Ansell e Gash (2008) tratam o elemento tempo de forma pulverizada ao longo da apresentação do seu modelo, descrevendo os efeitos da passagem temporal sobre restante dos elementos; a interdependência é descrita como uma espécie de modulador dos vínculos de confiança, em que, quanto maior o grau de interdependência, mais fácil é a construção de confiança e vice-versa; e localizam o elemento confiança no interior da dimensão do processo colaborativo. Embora seja forçoso admitir que essa cristalização da confiança em um aspecto específico do modelo analítico seja útil à análise, o estudo do caso fornece significativos *insights* quanto à natureza mais fluida e dispersa deste elemento.

A partir dos resultados apresentados na discussão, evidencia-se que a criação dos fóruns de articulação permanente entre as partes interessadas no contexto socioambiental da pesca artesanal no litoral cearense e a alteração das políticas públicas definidoras do ordenamento pesqueiro local ocorreram após a consolidação da confiança entre os envolvidos. Essa consolidação requereu a realização de contatos, reuniões e a execução de ações conjuntas ao longo de um dilatado período de tempo. Assim, a maior proximidade na realização conjunta das ações permitiu o estabelecimento de clara percepção quanto à interdependência entre os participantes para a consecução dos resultados, o que, por sua vez aprofundou a confiança entre eles, aumentou a coesão grupal, o entendimento compartilhado e o compromisso com o processo, além de ter facilitado a execução das ações colaborativas. Ao mesmo tempo, e em sentido contrário, o alcance dos resultados intermediários tende a aumentar o envolvimento, a coesão grupal e a motivar os participantes a perseverar na persecução dos objetivos pactuados.

Dessa maneira, pode-se concluir que a tríade contingencial confiança-tempo-interdependência tende a se autorreforçar a partir do estabelecimento dos vínculos iniciais de confiança e modifica todo o arranjo colaborativo, inclusive os elementos formadores das condições iniciais de colaboração de forma abrangente e transversal. Então, as condições contingentes permeiam o ciclo de políticas públicas em sua integralidade; enquanto os resultados finais tendem a incentivar a continuidade do processo no tempo, com a pactuação de novos objetivos como missão compartilhada pelo grupo.

Mais especificamente, a confiança parece operar em conjunto com o tempo e a interdependência de forma abrangente e transversal sobre todas as fases e dimensões do modelo colaborativo, fundidos como um ciclo indissociável entre os seus componentes formadores, de forma iterativa, interativa e incremental. Embora alguns autores possam separar esses elementos por questões práticas, eles parecem atuar na prática de forma entrelaçada, tornando difícil distinguir com clareza, durante a análise de uma ação colaborativa, os limites de influência desses elementos desassociados sobre o processo. Isto posto, aparentemente ocorre a conformação de uma relação de perde-e-ganha entre os elementos contingentes confiança e tempo, calibrada pela interdependência, em que a confiança é consolidada no tempo ajustada pelo nível de interdependência existente entre as partes interessadas. De tal modo, ao se estruturar um arranjo colaborativo, deve-se considerar que, em situações em que exista pouca interdependência entre

as partes interessadas, demandam-se maiores períodos de tempo para se estabelecer vínculos de confiança entre elas. Já diante de forte interdependência para a concretização das ações colaborativas, menor lapso temporal é requerido para se consolidar as relações de confiança.

Na comparação entre corpo teórico utilizado e os aspectos práticos que emergem da análise, confrontaram-se diversas evidências que auxiliaram na estruturação do modelo proposto. A partir disso, sugere-se que a dimensão da capacidade de gestão intraorganizacional sugerida por Pessoa (2017) interfere nas condições iniciais de colaboração, uma vez que, pelo menos, uma parcela das organizações que virão compor a capacidade de gestão interorganizacional fazem parte e/ou atuam no mesmo contexto em que ocorrerá a intervenção colaborativa. A dimensão da capacidade intraorganizacional também condiciona todos os elementos do processo colaborativo e do desenho institucional, considerando que cabe a uma agência pública realizar o impulso inicial ao processo colaborativo, conforme Ansell e Gash (2008) e, também, o seu suporte e manutenção em conjunto com as demais organizações envolvidas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

Durante a análise do caso, constatou-se que os resultados intermediários, ao configurarem pequenas vitórias rumo à consecução dos objetivos propostos, atuam no aprofundamento e na manutenção da coesão grupal e promovem a crença de que as contrapartes cumprirão os compromissos assumidos, por confirmarem a boa-fé nas negociações e, com isso, aumentam a confiança entre as partes interessadas. Também se notou que o alcance dessas pequenas conquistas teve como efeito o aumento da disposição para persistir em sua participação no processo colaborativo, atuou como motivador grupal e como mobilizador para a inclusão participativa, ao incentivar o envolvimento de atores inicialmente descrentes na capacidade de obtenção de resultados concretos a partir da organização comunitária. Essas pequenas recompensas foram compreendidas como consequências do esforço empreendido pelo grupo. Além disso, reforçaram a percepção quanto à interdependência existente entre os envolvidos nas arenas participativas para ajustar a compreensão compartilhada quanto aos problemas comuns e firmar o comprometimento de todos com o processo de enfrentamento destes problemas. Em consequência, a interdependência é elemento crucial para a materialização das ações, pois, sem a concordância e a cooperação dos participantes na tomada de decisões e na sua implementação, todo o processo é travancado. Adicionalmente, os resultados

intermediários demonstraram que as ações executadas estavam no rumo correto, embora pequenas correções e ajustes na estratégia sejam constantes, e funcionaram como direcionadores para a execução das ações.

Por tudo isso, tal qual ocorre com a construção da confiança, o alcance dos objetivos pactuados coletivamente demanda tempo, já que são consolidados com a conjunção das conquistas obtidas ao longo do percurso de execução do projeto. Esses resultados retroalimentam o processo colaborativo através do feedback proporcionado pela avaliação e monitoramento. Por consequência, os resultados podem redirecionar todo o processo e estimular adaptações que permitam a sua continuidade no tempo e o enfrentamento dos problemas públicos identificados entre as condições iniciais, mas, também, advindos da modificação destas condições ao longo da execução do projeto, já que este é um processo contínuo e dinâmico e a conjuntura se altera constantemente. Em suma, os resultados intermediários se consolidam incrementalmente para a obtenção dos resultados finais, que são monitorados e avaliados durante a fase de monitoramento e avaliação da política e, por sua vez, retroagem sobre a política em sua implementação, no processo colaborativo.

A partir de todo o exposto acima, sugere-se a sistematização do modelo a partir das seguintes etapas: (i) A demanda para a formação do arranjo colaborativo surge a partir do contexto, que inclui as condições iniciais para colaboração e a capacidade de gestão intraorganizacional, influenciadas pelas contingências confiança-tempo-interdependência; (ii). As fases do ciclo da Política Pública se repetem na gestão colaborativa voltada à sua materialização em uma situação concreta. Assim, dinamicamente, a agenda e a formulação se associam à dimensão das condições iniciais de colaboração; a implementação ao processo colaborativo; e o monitoramento e avaliação ao processo incremental de obtenção e consolidação de resultados, que inclui os resultados intermediários da colaboração; (iii) As fases do ciclo de Política Pública e as condições contingenciais confiança-tempo-interdependência formam um circuito integrado que influencia todas as dimensões da colaboração e os seus resultados; (iv) As contingências confiança-tempo-interdependência são transversais a todas as fases do ciclo da política, e estas, por sua vez, abrangem a colaboração como um todo a partir das suas contingências, por se tratar de um modelo adaptativo contingencial; (v) Os resultados intermediários tendem a aumentar a coesão grupal a partir da percepção sobre a existência de interdependência entre as partes

interessadas e da consolidação da confiança no tempo; (vi) Em sentido oposto, a percepção sobre a interdependência e o aumento da confiança mútua tende a motivar os envolvidos e a auxiliar a sua persistência participativa; (vi) A consolidação incremental dos resultados intermediários, ao confluir para a formação dos resultados almejados, tende a estimular a continuidade da colaboração no tempo; (vii) Com o alcance dos resultados pactuados, tende-se à pactuação de novos objetivos compartilhados a serem perseguidos em um novo ciclo temporal da política pública; (viii) Os resultados são monitorados e avaliados e criam oportunidades de aprendizagem conjunta sobre as ações colaborativas, que, por sua vez, permitem a retroação sobre todas as fases do ciclo de políticas e influenciam a dinâmica existente entre todos os elementos na integralidade das dimensões do modelo de governança colaborativa; (ix) Assim, as condições iniciais de colaboração são modificadas, novos problemas públicos são identificados como questões a serem resolvidas através da colaboração; a capacidade de gestão intraorganizacional se aperfeiçoa, o que tende a aumentar a capacidade de ação conjunta (gestão interorganizacional); conseqüentemente, aperfeiçoa-se o processo colaborativo, e novo processo de tomada colaborativa de decisões é empreendido; por fim, adapta-se o desenho institucional à consecução dos novos objetivos firmados; (x) A liderança facilitadora, enquanto dimensão orientadora e impulsionadora da colaboração, atua em todas as fases e dimensões, inclusive ao modular a relação concatenada entre confiança-tempo-interdependência na mediação sobre a interação entre os participantes durante as ações colaborativas; (XI) O ciclo colaborativo se repete ou é encerrado a partir da avaliação sobre o alcance do resultados pretendidos.

Sobre as dimensões de governança colaborativa integrantes do modelo analítico proposto, a dinâmica entre os seus componentes já foi devidamente explorada no referencial teórico ao se expor os *frameworks* elaborados por Ansell e Gash (2008); Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e Pessoa (2017), logo não serão apresentadas novamente para evitar repetições desnecessárias.

Espera-se que o modelo proposto e sistematizado como resultado desta pesquisa possa vir a contribuir para a realização de novos estudos; construção e novos modelos analíticos; e para a compreensão sobre os processos de governança colaborativa aplicados na gestão de políticas públicas.

6 CONCLUSÃO

A última etapa da metodologia de análise de conteúdo qualitativa elaborada por Krippendorff (2004) propõe a narração da resposta para a pergunta de pesquisa. Isso posto, esta pesquisa foi desenvolvida com base no questionamento sobre como ocorre a governança colaborativa na implementação de um Projeto de Educação Ambiental pelo IBAMA. Essa questão foi respondida a partir dos três objetivos específicos da presente pesquisa.

Em relação ao primeiro objetivo, compreender como ocorrem a implementação da PNEA após a criação do CIPEA; o estabelecimento de diretrizes e linhas de ação unificadas; e a articulação dos projetos e ações de EA através do PANGEA, nota-se que a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental pelo IBAMA se concretiza através de vários projetos realizados junto à comunidade pelos Núcleos de Educação Ambiental (NEAs) em cada unidade federativa. Esses projetos seguem linhas de ação e diretrizes previamente pactuadas entre os NEAs e o Comitê Intersetorial Permanente de Educação Ambiental (CIPEA). A implementação é realizada pelos integrantes do NEA, e a participação colaborativa dos atores não estatais é um dos pressupostos da vertente da EA Crítica, adotada pela PNEA. Normalmente os servidores dos NEAs procuram os representantes da instituição em que será realizado o projeto e/ou do grupo de pessoas diretamente interessadas para pactuar as condições para a sua realização. Mas, em parte dos casos, como no projeto em análise, a demanda parte da própria comunidade. Assim, as condições iniciais variam enormemente entre os projetos. O nível de confiança inicial, principalmente, depende muito do interesse dos atores envolvidos em participar dos projetos e da sua percepção quanto à capacidade de resolução de alguma demanda concreta da comunidade a partir da sua participação no projeto de educação ambiental proposto. Após estabelecer o primeiro contato, incumbe aos servidores responsáveis pela sua execução (burocratas de nível de rua) acordar com as outras partes envolvidas no projeto o desenho institucional, especialmente regras e papéis aplicáveis ao arranjo colaborativo. Em todo esse processo e nos subsequentes, os servidores/educadores ambientais do NEA desempenham função mediadora, como liderança facilitadora e direcionadora nos processos de participativos como estratégia de implementação da PNEA, com a negociação e a construção dialogada, tanto dos acordos para o estabelecimento do processo colaborativo, quanto dos objetivos deste processo, para que se alcancem os resultados pretendidos.

No caso analisado, o impulso inicial para a execução do projeto depende da capacidade de gestão intraorganizacional do IBAMA. Para isso, o NEA/CE deve enviar ao CIPEA, no início de cada exercício financeiro, os projetos que pretendem implementar no ano corrente, através de processo específico aberto no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O projeto deve contemplar a especificação das linhas de ação de EA atendidas; justificativa; objetivos; benefícios esperados; escopo; partes envolvidas; aquisições; cronograma de metas/ações; riscos; e previsão orçamentária, conforme modelo fornecido pelo CIPEA. Em seguida, o projeto é analisado pelos membros do CIPEA e, caso aprovado, passa a integrar o Plano de Gestão da Educação Ambiental do IBAMA (PANGEA) executado no mesmo ano. Assim, o projeto formulado pelo NEA/CE em interação com as demais partes interessadas, através de decisões multicamadas (Secretarias Municipais; Organizações não Governamentais; Colônias de Pescadores; e membros das comunidades pesqueiras envolvidas), depende da validação de uma instância hierárquica superior (da qual os educadores ambientais fazem parte), por meio de uma decisão multinível, para ser implementado.

Desta forma, após a inclusão do projeto no PANGEA anual, são descentralizados os créditos orçamentários ao NEA/CE para empenho e pagamento das despesas relacionadas à implementação do projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais. Ressalta-se que o projeto é submetido ao CIPEA todos os anos para decisão quanto à sua continuidade ou encerramento.

O planejamento instituído com a criação da CIPEA, em 2016, possibilitou a regularização da descentralização de recursos financeiros aos NEAs. Com isso, o NEA/CE — que conviveu com a ausência de recursos para a execução dos projetos entre 2006, com a extinção da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), até a estruturação completa da CIPEA, em 2018 —, pôde contar com os recursos suficientes para o custeio de diárias e confecção de materiais educativos e de divulgação para a execução do projeto de Gestão dos Bens e Espaços Ambientais.

Todavia, os recursos financeiros descentralizados são insuficientes para execução de todas as atividades do projeto. Por isso, para obter recursos para a realização do projeto, os educadores

ambientais do NEA/CE estabelecem parcerias com entidades estatais e não estatais. Nestas parcerias, as Secretarias Municipais de Pesca e as Colônias de Pescadores contribuem com a cessão dos espaços para a realização das atividades, e, quando necessário, o Instituto Agropolos, as Secretarias Municipais de Pesca e outros parceiros ocasionais concorrem com o apoio financeiro para a logística, alimentação e transporte. Ou seja, através do compartilhamento de recursos escassos entre as organizações envolvidas, os educadores ambientais conseguem viabilizar recursos suficientes para realizar as ações de formulação, implementação e avaliação do projeto de Gestão dos Bens e Espaços Ambientais na área litorânea do Ceará.

A partir da análise realizada, percebe-se que as fases do ciclo de políticas públicas não só são contínuas e iterativas, mas são também sobrepostas e não exclusivas em sua execução. Assim, durante a formulação, existem ações de implementação e avaliação; durante a implementação, ocorrem ações de formulação e avaliação; e durante a avaliação, acontecem ações de formulação e implementação. Além disso, essas fases se atravessam e se retroalimentam, influenciando-se nos dois sentidos. Dessa forma, o que foi formulado inicialmente vai sendo constantemente reformulado para atender efetivamente aos objetivos propostos. Trata-se de processo incremental, de construção lenta e interdependente das relações colaborativas para a obtenção de resultados. Envolve o desenvolvimento conjunto e de longo prazo da confiança entre as partes interessadas, que dependem umas das outras para a realização das ações propostas em comum acordo.

A investigação de tais ações atende ao segundo objetivo desta pesquisa, identificar e analisar as ações empreendidas pelos atores interessados para a formulação, implementação e monitoramento e avaliação do Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais. Durante a fase de levantamento de agenda e formulação, a condução do Diagnóstico Socioambiental Participativo, entre 2015 e 2017, subsidiou a elaboração colaborativa do projeto de EA na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais; ao permitir aos educadores ambientais do IBAMA aprofundar os seus conhecimentos quanto ao contexto socioambiental no qual a comunidade pesqueira está inserida. Os pescadores, pescadoras e marisqueiras tiveram a oportunidade de expor os problemas e dificuldades enfrentados no exercício da sua atividade laboral e como eles afetam a sua forma de vida. Expuseram também os seus interesses e demandas diante dos conflitos com outros segmentos sociais existentes na

ocupação dos territórios e no uso dos recursos pesqueiros. Além disso, a aplicação de questionários e a realização de observações participantes, durante a condução do diagnóstico, possibilitaram a contínua construção de vínculos e de uma relação de confiança entre a comunidade pesqueira e os educadores ambientais.

A oportunidade de se manifestar e colaborar com os processos de gestão dos recursos pesqueiros influenciou as condições iniciais para a implementação do projeto, uma vez que funcionou como um incentivo à participação da comunidade pesqueira, que teve os seus interesses representados e as suas necessidades valorizadas na proposição de ações voltadas à sustentabilidade socioambiental na pesca artesanal. Portanto, o Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais foi estruturado em torno das questões apresentadas por essas comunidades costeiras. Nessa fase, foram realizadas visitas, contatos, reuniões e rodas de conversa para sensibilizar e mobilizar as comunidades pesqueiras visando ao seu engajamento e à participação ativa nas atividades do projeto.

Formaram-se espaços participativos para a articulação e a interação entre as partes interessadas voltadas ao estímulo à adoção de formas compartilhadas de gestão da pesca artesanal no litoral cearense. Tais espaços foram dotados de regras claras, estabelecidas pelos envolvidos, com grande preocupação com a divulgação ampla destas regras, formas de participação, agenda de prioridades e também com o nivelamento das informações circulantes no grupo. Assim, foram observados durante todo o processo a recapitulação dos acontecimentos ocorridos nos eventos anteriores e o envio das informações aos participantes ausentes.

Uma consideração importante sobre o caso analisado é que, em todos os eventos e ações, foi observada o incentivo à concessão de oportunidades de fala para todas as partes interessadas. Mais importante do que isso, verificou-se o estabelecimento de diálogo aberto e franco entre os participantes, no qual todos puderam contribuir em igualdade de condições para as deliberações que embasaram a tomada de decisão subsequente. Em muitos casos, inclusive, percebe-se que foi conferida maior relevância aos argumentos dos representantes da comunidade pesqueira, por se tratar do grupo diretamente afetado pelas decisões tomadas e ações realizadas em conjunto no contexto socioambiental da pesca artesanal.

De forma geral, os educadores ambientais do NEA/CE assumiram a função de liderança facilitadora, organizando os eventos, mediando e direcionando as discussões e a tomada de decisão, ainda articulando a interação entre os diversos atores implicados na realização do projeto. Contudo, um dos objetivos principais do projeto é qualificar os representantes da comunidade pesqueira para o exercício desta liderança.

Assim, no processo colaborativo, a compreensão compartilhada, com a aprendizagem colaborativa, assume função central a partir da qual o projeto almeja alcançar os seus objetivos. Destaca-se que Ansell e Gash (2008) conferem essa centralidade ao diálogo face a face, enquanto Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) propugnam pela imprescindibilidade do diálogo, mas não conferem a mesma importância à sua presencialidade. Como exemplo, a construção da política municipal de pesca do município de Paracuru se iniciou e finalizou com a realização de diálogo através de meio virtual. Isto revela indícios de que o diálogo presencial pode ser substituído pelo diálogo não presencial, sem a ocorrência de grandes prejuízos ao processo colaborativo, nas situações em que existam vínculos fortes de confiança; alta interdependência; entendimento compartilhado estabelecido; e compromisso com o processo entre as partes interessadas. Como já relatado anteriormente neste trabalho, entre todos os municípios em que o projeto de Gestão dos Bens e Espaços Ambientais foi executado, Paracuru é o município em que os atores interessados possuem maior experiência na participação em fóruns colaborativos e, portanto, onde a confiança entre os membros teve a maior extensão temporal para se consolidar.

Os processos de aprendizagem ocorridos no projeto são dependentes do diálogo direto na troca de informações, saberes e práticas entre os envolvidos. Para isso, foram organizadas diversas oficinas e reuniões pedagógicas em que os(as) pescadores(as) assumem o protagonismo e constroem novos conhecimentos a partir do que compartilham uns com os outros. Aqui é importante ressaltar que esses conhecimentos não se restringem a questões relacionadas à pesca responsável e que afetam a proposição de medidas para ordenamento pesqueiro e, portanto, a própria política local de pesca. Em boa parte dessas oficinas, foram tratadas questões afetas a experiências de gestão compartilhada e organização comunitária, visando capacitar os participantes para a intervenção nos conflitos ambientais do contexto socioambiental da pesca artesanal em seus territórios e influenciar modificações na política de pesca local.

Isso posto, durante os eventos, são realizados debates e negociações, nas quais se exploram oportunidades para ganhos mútuos a partir da identificação de valores comuns e o estabelecimento de objetivos compartilhados. A tomada de decisão procura estabelecer consensos a partir do atendimento prioritário a pontos que constituem problemas para toda a comunidade pesqueira; o que nem sempre é possível, ocasião em que as decisões são tomadas pela formação de ampla maioria entre os presentes, desde que haja a aceitação da parcela discordante. Desta forma, compromissos são assumidos de forma vinculativa, acordos são pactuados, e o seu cumprimento é cobrado nos eventos posteriores, principalmente com a intervenção da liderança facilitadora, que é a responsável por integrar, organizar e monitorar a realização das tarefas atribuídas às partes interessadas.

O monitoramento e a avaliação ocorrem tanto ao final das ações quanto de forma concomitante. Assim, foram identificadas a realização de eventos com finalidades primordialmente avaliativas e devolutivas, como as oficinas devolutivas; e também a abertura de espaços, durante eventos voltados a outras finalidades, para avaliação do processo colaborativo. Em comum, pode-se afirmar que as avaliações são realizadas de forma participativa e conjunta, sendo consideradas oportunidades de construção, sistematização e compartilhamento do conhecimento coconstruído. Esse conhecimento inclui questões relativas às medidas do ordenamento pesqueiro que afetam a gestão compartilhada da pesca artesanal, os processos de organização comunitária e a própria gestão dos espaços e ações colaborativas.

Sobre a construção de confiança, constata-se, no caso analisado, que, embora constitua elemento do processo colaborativo, é transversal a todo o processo; demanda tempo para se fortalecer; e depende da existência de interdependência entre os envolvidos para o alcance dos objetivos propostos no projeto. A construção da confiança se inicia nos primeiros contatos para formulação da agenda e formulação do projeto, estende-se pelas ações para mobilização e incentivo à participação da comunidade pesqueira e se fortalece durante o processo colaborativo, em que se criam fortes vínculos de confiança entre as partes interessadas, especialmente quando demonstram a capacidade de cumprir as obrigações assumidas perante os demais e referendam a sua boa-fé durante as negociações das quais participaram. Em complemento, neste estudo, propõe-se que a confiança se consolida com a obtenção dos resultados intermediários, que confirmam a existência de relação direta entre as ações

executadas através da colaboração e a mitigação dos problemas reais que motivaram a constituição do processo colaborativo inicialmente. Essas pequenas vitórias também tendem a incentivar a continuidade do envolvimento participativo, por funcionarem como recompensas que propendem a motivar o grupo na persecução dos objetivos finais.

Por fim, com base no terceiro objetivo específico, ou seja, apresentar os resultados alcançados pela execução do projeto a partir da análise sobre as ações colaborativas empreendidas na gestão compartilhada da pesca artesanal no litoral cearense, verificou-se que os elementos das dimensões condições iniciais de colaboração, constrangimento à participação e assimetria de poder são profundamente associados. De forma geral, constatou-se que o maior limitador à participação dos grupos mais vulneráveis socialmente são as assimetrias de poder entre as partes interessadas. Assim, na ausência da atuação mediadora do poder estatal, estes grupos tendem a ser alijados dos processos de decisão das questões públicas, que influenciam direta ou indiretamente nas suas condições de vida. No contexto da pesca artesanal no litoral cearense, por exemplo, uma das maiores reclamações iniciais de pescadores(as) é que eles não participavam das decisões sobre a política pesqueira e essas decisões tomadas de cima para baixo e revestidas de caráter legal afetavam o exercício da atividade de pesca e, com isso, a sua vida cotidiana. Além disso, as medidas de ordenamento pesqueiro impostas a essas comunidades não refletiam a realidade da atividade; em muitos casos, os períodos de defeso não coincidiam com as épocas de reprodução das espécies e não resultavam na efetiva proteção pretendida ao ciclo reprodutivo destas espécies. Por isso, os pescadores entendiam que as restrições ao exercício da sua atividade laboral impunha a eles um ônus desproporcional, ao afetar negativamente a sua renda e ainda se mostrar ineficaz para a conservação ambiental.

À vista disso, a oportunidade para participar das ações de gestão compartilhada da pesca artesanal e influir na proposição das medidas de ordenamento pesqueiro, que compõem a Política Pública local de pesca, constitui forte incentivo para a comunidade pesqueira. Sobretudo, estabeleceu o ponto de partida sob o qual tal comunidade pôde incluir as suas demandas e interesses na formação destas políticas, a partir dos saberes, práticas e tecnologias desenvolvidas no exercício da atividade pesqueira e transmitidas de geração a geração nessas comunidades.

Enfatiza-se que as assimetrias de recursos e de conhecimentos também estão associadas desfavoravelmente à participação, pois são aspectos constitutivos do processo de exclusão dos grupos sociais menos favorecidos nas disputas sobre a gestão, o uso e a ocupação dos bens ambientais. Na mesma medida, os incentivos à participação auxiliam na redução das assimetrias. Logo, pode-se concluir que a mitigação dos problemas socioambientais relacionados à desigualdade socioeconômica tende a aumentar a disposição à participação e a criar condições propícias ao envolvimento das partes interessadas nas ações colaborativas voltadas para a gestão compartilhada da pesca artesanal.

Esses processos de estímulo à participação trazem rebatimentos no elemento inclusão participativa, presente na dimensão desenho institucional, e no elemento construção de confiança, presente na dimensão processo colaborativo. A partir deles, identificam-se os atores que devem participar da colaboração e se iniciam a formação dos vínculos de confiança, que requerem tempo para se consolidar, e a existência de interdependência entre esses atores. Desta maneira, na prática, é muito difícil segregar e ordenar em categorias as ações concretas realizadas na condução da análise; uma vez que, no plano empírico, essas ações se imiscuem e não podem ser reduzidas a finalidades estanques. Em outras palavras, no mundo real, as dimensões não aparecem de forma isolada e sequencial, mas sim de modo contínuo e não linear. De tal modo, distribuem-se, classificam-se, ordenam-se e categorizam-se as ações em fases, dimensões e subdimensões somente para fins analíticos; na prática, elas ocorrem, em parte, de forma simultânea e sobreposta. Por exemplo, a construção de confiança e o compromisso com o processo são dois conceitos que se interpenetram e se influenciam mutuamente, tornando difícil separá-los ao analisar as ações colaborativas tal qual elas ocorrem.

Em algumas situações, a mesma ação que constrói ou reforça a confiança entre os envolvidos também influencia a pactuação de acordos e compromissos e a expectativa quanto ao seu cumprimento. Percebe-se, na discussão dos resultados, que a criação dos fóruns de gestão compartilhada da pesca artesanal só foi possível após a realização de vários eventos com a finalidade de incentivar a participação da comunidade pesqueira no projeto de EA em execução. Em cada um deles, as partes interessadas assumiram compromissos para a realização de determinadas ações. No evento seguinte, o cumprimento dessas ações era avaliado em conjunto e permitia a solidificação das relações de confiança entre eles ao renovar a expectativa de que

as contrapartes cumpriram as obrigações assumidas perante os demais. Ademais, o cumprimento dos compromissos também configuraram resultados intermediários do processo e confluíram para o avanço no alcance dos objetivos pactuados e para a vinculação entre a interdependência existente na realização das ações colaborativas e o alcance destes resultados.

Também se encontrou uma forte correlação entre as subdimensões construção de confiança e diálogo presencial, uma vez que elas são fortemente interdependentes. O diálogo cara a cara mostra-se essencial à criação de vínculos entre os envolvidos, condição necessária para a construção e manutenção das relações de confiança, que pressupõe a crença na capacidade do interlocutor de cumprir os compromissos assumidos. Da mesma forma, ao se considerar que a construção de confiança é um processo que requer longos períodos de tempo para sua consolidação, ela está sujeita à rotatividade dos representantes das entidades participantes. Assim, embora essa última subdimensão seja de natureza intraorganizacional, afeta o processo de colaboração interorganizacional, porque a manutenção desses representantes no arranjo colaborativo ao longo do tempo contribui para a construção das relações de confiança, interdependência e comprometimento entre o conjunto dos implicados no processo. Em oposição, a sua alteração gera a necessidade de reconstrução dos vínculos antes existentes e, em alguma medida, a perda de memória organizacional. Desta forma, confiança, interdependência, tempo, conhecimento e rotatividade também são conceitos conexos.

Um exemplo de benefício advindo da continuidade da equipe atuante como liderança facilitadora é que a fase de implementação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais em Fortim fundamentou a fase de formulação e agenda do projeto no litoral oeste cearense. Pressupõe-se que a experiência acumulada pelos servidores do NEA/CE aperfeiçoou a sua capacidade de facilitação e mediação do processo; aproximou-os da realidade socioeconômica vivenciada pela comunidade pesqueira da zona costeira; aumentou os seus conhecimentos quanto às tecnologias e práticas pesqueiras tradicionais; e facilitou a sua compreensão sobre os interesses, necessidades e demandas dos(as) pescadores(as).

Na dimensão desenho institucional, os elementos regras claras e transparência são de tal forma imbricados que se pode afirmar que elas são etapas de uma mesma atividade. Por conseguinte, não há que se falar em existência de regras claras sem que a elas seja conferida transparência,

pois são ações contíguas e interdependentes e uma convalida e aperfeiçoa a outra. Exemplificativamente, durante as reuniões para planejamento e formação dos fóruns de pesca, diversas regras, prazos e prioridades foram acordadas entre os participantes. Todavia, essas medidas seriam inócuas sem a sua divulgação ampla às comunidades pesqueiras envolvidas, pois elas não teriam acesso às informações necessárias para participarem do processo colaborativo proposto.

Entre as dimensões da governança colaborativa, a que influencia de forma mais acentuada a implementação do projeto de EA analisado é o processo colaborativo, que não por acaso constitui o cerne dos modelos analíticos discutidos neste estudo. Porém, destaca-se especialmente o elemento compreensão compartilhada, pois a aprendizagem colaborativa constitui o ponto a partir do qual se reuniram as partes interessadas em torno da gestão do bem ambiental em disputa. Também foi através da socialização de saberes e práticas e da troca de experiências que se capacitaram os envolvidos para a participação nas deliberações e decisões relativas ao ordenamento pesqueiro.

Desta forma, através do exercício da liderança facilitadora, instiga-se a formação dos Fóruns de Gestão Compartilhada da Pesca Artesanal, pois o princípio de autodeterminação inscrito na Política Nacional de Educação Ambiental compele ao estímulo do exercício da autonomia decisória pela comunidade pesqueira. Assim, compete ao IBAMA impulsionar e facilitar a constituição de novos fóruns, fomentar os processos de aprendizagem colaborativa; qualificar a capacidade de participação e controle das políticas públicas pela comunidade pesqueira; e fortalecer a organização comunitária para a participação na gestão compartilhada da atividade da pesca artesanal e na mediação dos conflitos socioambientais associados. Após a estabilização do funcionamento dos Fóruns de Gestão da Pesca Artesanal, espera-se que a comunidade pesqueira assuma a facilitação das ações na busca pela representação dos seus interesses perante os processos de formação e condução da política de pesca local e regional. Em síntese, a aprendizagem colaborativa tende a favorecer a organização comunitária e a reduzir a assimetria de poder existente na fase inicial do processo colaborativo.

Em relação à capacidade de gestão intraorganizacional, um dos aspectos mais relevantes, que podem comprometer seriamente a execução do projeto de Gestão de Espaços e bens

Ambientais, possivelmente seja a rotatividade dos burocratas de nível de rua encarregados da condução do projeto, visto que as alterações dos integrantes dos NEAs ocorrem com frequência por causa de remoções para outros estados, redistribuição, exoneração, cessão, composição da força de trabalho, mudança de setor de lotação, aposentadorias, entre outros. Devido a este último motivo, tem-se outra considerável restrição à capacidade de gestão intraorganizacional, representada pela progressiva escassez de servidores lotados nos NEAs, que dificulta sobremaneira a realização das atribuições do setor. Por exemplo, no início do projeto, em 2013, o NEA/CE contava com 08 (oito) servidores em exercício no setor. Atualmente, após aposentadorias por tempo de serviço e com a não realização de concursos públicos para reposição de pessoal, apenas 03 (três) servidores estão lotados no NEA/CE, e as atribuições dos demais foram redistribuídas entre eles, ocasionando sobrecarga de trabalho, perda de capacidade de ação e de conhecimento institucional.

Embora tenha se identificado restrição nos recursos disponíveis para a realização do projeto, os educadores ambientais conseguiram construir estratégias para o compartilhamento de recursos intraorganizacionais escassos na intersecção interorganizacional. De tal modo, obtiveram os recursos necessários à condução das atividades através da cooperação com as instituições parceiras.

O acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações são realizados através de eventos devolutivos específicos ou durante os eventos voltados a outros fins; em ambas as ocasiões, ocorre a avaliação conjunta quanto ao alcance dos resultados e à necessidade da continuidade do projeto a partir do interesse e vontade manifestos pela comunidade afetada. Nessas ocasiões, têm-se a oportunidade de se recapitular as ações, sistematizar o conhecimento coconstruído e avaliar os seus impactos sobre a gestão colaborativa, observando-se as mudanças ocorridas no plano concreto para a solução dos problemas identificados. Ao final, o grupo elabora, em comum acordo, a agenda de prioridades, definindo os próximos passos do projeto, ordenados segundo os seus interesses e necessidades.

Deve-se ressaltar que a ação colaborativa descrita aqui, como um todo, dependeu da existência de interdependência entre as partes interessadas, visto que a colaboração é moldada pela ação conjunta para o alcance de objetivos comuns, na qual só se pode atingir essa missão

compartilhada através da cooperação entre os participantes. Em sentido contrário, supõe-se que, caso as partes interessadas pudessem alcançar esses objetivos a partir da sua capacidade de ação isolada, não haveria estímulo à sua participação em ações conjuntas e negociadas. Isso emerge uma vez que a ação colaborativa pressupõe a existência de conflitos, dispêndio de energia e tempo em debates e negociações; construção lenta das relações de confiança; dificuldade para tomar decisões que atendam, pelo menos em parte, aos interesses de todos os participantes; e a necessidade de coordenação de todos os esforços. Em consequência, depreende-se que, nos casos em que apenas um dos atores é capaz de resolver o problema público, a gestão colaborativa tende a não representar a via preferencial para tratar deste problema.

Outra consideração indispensável é que a tríplice contingência confiança-tempo-interdependência influi sobre todos os aspectos da colaboração, desde as condições iniciais; passando pela capacidade de gestão intraorganizacional; desenho institucional; e processo colaborativo; até a forma de exercício da liderança facilitadora perante a interação entre as partes interessadas. Por conseguinte, afetou tanto os objetivos que foram possíveis pactuar a partir da interação entre as partes interessadas quanto os resultados que foram possíveis alcançar através dessa mesma relação interativa.

Por todo o exposto, pode-se concluir que, embora os arranjos colaborativos não estejam completamente consolidados em todas as localidades em que o projeto foi implementado, já ocorreram avanços nas negociações, que resultaram em Acordos de Pesca, adequando a Legislação Pesqueira local a especificidades, necessidades e interesses da comunidade pesqueira relativos à época de reprodução das espécies, de pesca e de paradeiro. Inclusive houve adequação do período de defeso aos ciclos naturais da região, criando regras específicas para o ordenamento pesqueiro, além da adequação de procedimentos, técnicas e equipamentos de pesca, com o intuito de conservar os estoques pesqueiros para tornar a atividade sustentável e viável ao longo dos anos.

Assim sendo, avançou-se significativamente em direção à criação e manutenção de espaços colaborativos orientados ao diálogo e às negociações entre os atores sociais interessados no contexto da pesca e na preservação dos territórios onde tradicionalmente ocorre a prática da pesca artesanal. Ressalta-se que as tratativas para a criação destes fóruns encontram-se mais

avanzadas nas comunidades do litoral oeste cearense, quando comparadas às comunidades do litoral leste do estado e à região metropolitana.

Infere-se que essa discrepância se deve a dois fatores: (i) a experiência adquirida pelos educadores ambientais do NEA/CE com a construção do projeto em Fortim, que faz parte do litoral leste, favoreceu a implementação no litoral oeste, onde efetivamente se instalaram dois Fóruns Gestores da Pesca Artesanal; (ii) as partes interessadas provenientes do município de Paracuru, localizado no litoral oeste, possuem maior familiaridade com arranjos participativos voltados à gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, o que pode ter viabilizado o processo colaborativo para a criação dos espaços de articulação permanente entre as partes interessadas na gestão compartilhada da pesca artesanal envolvendo os municípios do litoral oeste cearense.

Sobre a não constituição do Fórum de Pescadores em Fortim, na discussão sobre os resultados encontrou-se alguns indícios que podem ajudar a explicar a questão: (i) Colônia de Pescadores local fragilizada; (ii) desunião entre os pescadores; (iii) discordância quanto à definição de conceitos mínimos sobre pesca responsável aplicáveis ao ordenamento pesqueiro local; (iv) discordância quanto à proibição total da prática do kitesurfe nas áreas de pesca; e (v) disputas entre os pescadores por áreas de pesca.

Aventa-se que o trio contingencial confiança-tempo-interdependência afeta a forma como a liderança facilitadora é exercida. Mas, sobretudo, cabe à liderança facilitadora, como instância impulsionadora inicial e direcionadora da colaboração, operar sobre as condições existentes ao ponderar a correlação entre os elementos contingentes no contexto em que as ações colaborativas serão executadas. Especificamente no caso de Fortim, os dados encontrados indicam que as partes interessadas percebem a interdependência entre eles como elemento necessário na atuação para modificar as regras incidentes sobre a atividade da pesca artesanal; tanto que conseguiram conjuntamente firmar acordos de pesca que alteraram efetivamente parte do ordenamento pesqueiro local e favoreceram a pesca artesanal na região. Contudo, aparentemente, o elemento confiança não estava suficientemente consolidado para que se avançasse rumo à formalização de um espaço colaborativo voltado à articulação permanente entre as partes interessadas. Nesse caso, incumbe à liderança facilitadora instigar o aprofundamento das relações de confiança no decurso do tempo, através da realização de ações

colaborativas para o alcance de resultados intermediários benéficos ao grupo. Com essas ações, pode-se incluir novos atores e ampliar a compreensão compartilhada e o compromisso com o processo. Ademais, a proximidade e a interdependência requeridas para a realização das novas atividades a serem pactuadas coletivamente podem favorecer a elevação da confiança entre os envolvidos. Por tudo isso, pode ser necessário empregar mais tempo na consolidação da confiança entre os envolvidos, considerando o nível de interdependência existente, para que o Fórum de Pescadores de Fortim possa ser, finalmente, estabelecido.

Ao se finalizar esta pesquisa, conclui-se que a maior realização alcançada pelo Projeto de Educação Ambiental na Gestão dos Espaços e Bens Ambientais foi a capacitação e empoderamento dos representantes das comunidades pesqueiras para a participação na gestão compartilhada da pesca artesanal e para a intervenção nos processos relacionados às políticas públicas. Esses resultados tendem a ser mais duradouros, através dos quais esses atores podem se autonomizar na defesa dos próprios interesses e direitos perante o poder estatal e as demais partes interessadas no uso dos recursos pesqueiros e na ocupação dos territórios de pesca.

Com base nos resultados apresentados, pode-se afirmar em resposta à pergunta de pesquisa que o processo de governança colaborativa na elaboração; implementação; e no monitoramento e avaliação do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais conseguiu incluir atores estatais e não estatais nas deliberações; no processo decisório; e na construção de estratégias afetas às medidas de ordenamento pesqueiro. Os dados encontrados indicam que a comunidade pesqueira participa da gestão compartilhada da pesca por meio do processo colaborativo que propiciou a articulação das partes interessadas, a sua qualificação e a sua organização a partir da realização de ações de Educação Ambiental. Ressalta-se que as dimensões do modelo teórico utilizado para a condução da pesquisa foram aplicadas na análise do caso proposto e a análise conclui que a implementação do projeto ocorre através da interação entre os BNRs e as demais partes interessadas na realização de ações conjuntas e coordenadas entre eles para a consecução de objetivos compartilhados, pactuados em comum acordo.

6.1 Contribuições da Pesquisa

Entre as contribuições teóricas, esta pesquisa auxilia na compreensão sobre como ocorrem os processos de governança colaborativa, principalmente relacionados à interação colaborativa entre os implementadores e as demais partes interessadas. Além disso, permite compreender os elementos do modelo teórico e como eles influenciam a colaboração. Destaca-se que, na metodologia, foi elaborado um quadro com as definições sobre os elementos pertencentes ao *framework* de análise de governança colaborativa utilizado nesta pesquisa, que pode vir a ser utilizado como suporte a outros estudos. Também foi proposto um modelo analítico de governança colaborativa adaptado a partir dos elementos teóricos apresentados e das conclusões sobre os resultados encontrados durante a análise do caso, o que pode contribuir para o avanço da teoria acerca da governança colaborativa como forma de gestão participativa e interativa para a resolução dos problemas públicos.

Em relação à Política Pública de Educação Ambiental, a pesquisa contribuiu para melhorar a compreensão sobre como ocorre a sua implementação colaborativa de um projeto de EA na prática e como agem os atores interessados no processo colaborativo, que é um dos objetivos da abordagem *bottom-up* de implementação. Com isso, pode-se auxiliar na melhoria da execução da política pública e embasar a elaboração e a condução dos projetos e ações de EA nos demais estados da Federação.

6.2 Limitações da Pesquisa e Sugestões para Trabalhos Futuros

Com o advento da Pandemia da COVID-19 e dificuldades enfrentadas para a aprovação junto à Plataforma Brasil, não foi possível a realização de entrevistas. Com isso, a pesquisa utilizou os documentos produzidos ao longo da formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Projeto de Gestão de Espaços e Bens Ambientais como fonte de dados. Essa situação limitou o acesso direto às percepções dos educadores ambientais e demais partes interessadas. Por isso, para a realização de futuras pesquisas abordando a mesma temática, sugere-se a realização de entrevistas com representantes da comunidade pesqueira e instituições parceiras do poder público e da sociedade civil organizada.

Não obstante, constata-se a importância do diálogo face a face para a efetiva ocorrência do processo colaborativo. Contudo, com a eclosão da pandemia de COVID-19 no início de 2020, diversas atividades com a participação das partes interessadas foram transferidas para o formato on-line. Assim, sugere-se que os possíveis impactos dessa modalidade de eventos sobre o arranjo colaborativo sejam averiguados por estudos subsequentes.

Inicialmente, o presente estudo seria realizado a partir do estudo de caso de projeto realizado pelo NEA/SE. Todavia, por motivos de saúde, a servidora responsável pelo setor no IBAMA foi afastada das suas atividades por tempo indefinido, sem a nomeação de um substituto. Essa situação ocasionou grande dificuldade para o estabelecimento de contatos com as partes interessadas, pois dependia da intermediação da referida servidora e da sua rede de contatos já estabelecida com os parceiros institucionais e a comunidade pesqueira. Assim, optou-se pela realização do estudo de caso no estado do Ceará, por se tratar de Núcleo de Educação Ambiental, tal qual o seu congênere sergipano, com maior organização e experiência na gestão ambiental pública; sólido contato com as partes interessadas; e com práticas consolidadas e ininterruptas na condução de projetos de EA. Ressalta-se aqui que a área de Educação Ambiental no IBAMA foi reorganizada recentemente e a maioria dos NEAs nos estados retomou as suas atividades há pouco tempo, o que reduz o número de estados que apresentam essas características.

Outra limitação para a obtenção de dados nesta pesquisa é relacionada ao acesso incompleto aos documentos anteriores ao ano de 2017. Frisa-se que as primeiras ações para a elaboração do Projeto de Gestão dos Espaços e Bens Ambientais na zona costeira cearense ocorreram em 2013. Todavia, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) só foi implantado no IBAMA em 2017. Por causa disso, os processos referentes ao período compreendido entre 2013 a 2017 possuem suporte físico e estão sob a guarda do NEA/CE. Mas, como consequência da pandemia de COVID-19, os servidores lotados neste setor estão desempenhando as suas atividades de forma remota, o que impossibilitou o acesso aos processos físicos. Entretanto, supõe-se que essa questão não gerou maiores prejuízos a este estudo, pois grande parte da conjuntura inicial de formulação e agenda é retratada em documentos posteriores e parte das informações é recapitulada na formalização do projeto, em 2017.

Destaca-se que foi realizada a análise de um caso, o que tem como vantagem a profundidade na análise do processo colaborativo; porém, essa circunstância limita a capacidade de se formular generalizações teóricas a partir do material analisado. Por isso, sugere-se que estudos futuros utilizem como estratégia de investigação o estudo de vários casos para realizar uma análise comparativa, já que, conforme afirmam Scheneider e Schimitt (1998), a comparação permite romper a singularidade dos eventos para se formular generalizações, ao reuni-los em um conjunto maior de informações.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Jeffery A.; COMFORT, Maureen E. Comfort; WEINER, Bryan J. Governance in public-private community health partnerships: a survey of the community care network: SM demonstration sites. **Nonprofit Management & Leadership**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 231–332, 1998.

ANSELL, Chris.; GASH, Alisson. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luis Antero Reto. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRET, Susan M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, London, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BIASOLI, Semíramis; SORRENTINO, Marcos. Dimensões das Políticas Públicas de Educação Ambiental: a necessária inclusão da política do cotidiano. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 1-18, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0144r2vu18L2AO>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The New Governance: practices and process for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 65, n. 5, p. 547-558, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONELLI, Francesco *et al.* A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, [online], v. 17, n. Edição Especial, p. 800-816, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395177561> <https://doi.org/10.1590/1679-395177561x>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938compilada.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Regional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n. 11, de 10 de outubro de 1995**. Regulamenta o Decreto n. 99.274, de 06 de junho de 1990. Disponível em: <<https://www.areaseg.com/conama/1995/011-1995.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto n. 4.281, de 25 de junho de 2002**. Regulamenta a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos **Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 16 mar. 2021.

CARVALHO, Isabel Cristina Moura. Desafios e dilemas políticos das lutas e movimentos ambientais. *In*: QUINTAS, José da Silva (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: Ibama, 2006, p. 39-46.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção da Sociedade Democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b, p. 279-301.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: princípios e práticas**. São Paulo: Gaia, 1998.

DIAS, Genebaldo Freire. **Fundamentos de Educação Ambiental**. Brasília: Universa, 2000.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, [online], v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300002>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

EMERSON, Kirk.; NABATCHI, Tina.; BALOGH, Stephen. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research**, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 1-19, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 1, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1989.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América latina. **Política & Sociedade**, [online], v. 10, n. 18, p. 223-244, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/index>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

GOMES, Patrício Melo. Gestão ambiental na esfera do Estado e do mercado: quem regula o quê e por quê. In: QUINTAS, José da Silva (org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: Ibama, 2006, p. 131-140.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Orgs.) **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009, p. 22-39.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: governance in theory and in practice**. London: Sage Publications, 2002.

HILL, Heather C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 265-282, 2003.

HILL, Michael J.; HUPE, Peter L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, [S.l.], v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HJERN, Benny; PORTER, David. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organisational Studies**, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 211-227, 1981.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica: HEIDEMANN, Francisco G. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE, Peter.; HILL, Michael. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, [S.l.], v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

HUPE, Peter; HILL, Michael. 'And the rest is implementation.' Comparing approaches to what happens in policy processes beyond Great Expectations. **Public Policy and Administration**, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 103-121, 2016.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução Normativa Nº 02, de 27 de março de 2012**. Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/download/sala-de-imprensa/marcas-e-manuais/in-no-2-27-de-marco-de-2012-ibama.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Portaria nº 34, de 08 de novembro de 2016. Institui o Comitê Intersectorial de Educação Ambiental (CIPEA). 2016. Disponível em: < https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24506405/do1-2016-11-16-portaria-n-34-de-8-de-novembro-de-2016-24506336>. Acesso em: 03 mar. 2021.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Portaria nº 14, de 29 de junho de 2017. Aprova o Regimento Interno do IBAMA. 2017.

Disponível em:< https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19150184/do1-2017-06-30-portaria-n-14-de-29-de-junho-de-2017-19149772>. Acesso em: 05 mar. 2021

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Portaria nº 1.920, de 04 de julho de 2018. Aprova as linhas de ação e as diretrizes da Educação Ambiental no Ibama. Boletim de Serviço 07, de 06 de julho de 2018.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Portaria nº 81, de 12 de janeiro de 2021. Aprova o Plano de Gestão da Educação Ambiental do Ibama – PANGEA 2021. Boletim de Serviço 01A, de 1 de janeiro de 2021. Disponível em <www.ibama.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2021.

JACCOUD, Luciana; LÍCIO, Elaine Cristina; LEANDRO, José Geraldo. Implementação e Coordenação de Políticas Públicas em âmbito Federativo: O caso da Política Nacional de Assistência Social. *In*: XIMENES, Daniel de Aquino (Org.). **Implementação de Políticas Públicas** – questões sistêmicas, federativas e intersectoriais. Brasília: Enap, 2018, p. 23-61.

KRIPPENDORFF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology.** London: SAGE publications, [1980] 2004.

LANE, Jan Erik. **The public sector: concepts, models and approaches.** London: SAGE publications, 2000.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia em ciências humanas.** Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LAYRARGUES, Philippe Pomier; LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. Mapeando as macro-tendências político-pedagógicas da educação ambiental contemporânea no Brasil. *In*: **VI Encontro “Pesquisa em Educação Ambiental” A Pesquisa em Educação Ambiental e a Pós-Graduação no Brasil**, Ribeirão Preto, 2011, p. 1-15.

LEITE, Ivonaldo. História, educação ambiental e políticas: uma retrospectiva da realidade brasileira e uma abordagem sobre os seus desafios. **Revista HISTEDBR [online]**, Campinas, v. 15, n. 63, p. 306–319, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8641186>. Acesso em: 27 mar. 2021.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **Formação e dinâmica do campo da educação ambiental no Brasil**: emergência, identidades, desafios. 2005. 207 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2005. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279827>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

LIPSKY, Michael, **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradutor: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, [1980] 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 19, n. 65, p. 186-206, 2014.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista Do Serviço Público**, [online], v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 26, n. 66, p. 143- 173, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. Proposta pedagógica. In: BRASIL. Ministério da Educação. Educação Ambiental no Brasil. **Salto para o futuro**, ano XVII, boletim 01, mar. 2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B; LAYRARGUES, Philippe Pomier. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. **Trabalho, Educação e Saúde**, [online], v. 11, n. 1, p. 53-71, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1981-77462013000100004>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

LOUREIRO, Carlos Frederico B; SAISSE, Maryane. Educação ambiental na gestão ambiental pública brasileira: uma análise da SEMA ao ICMBio. **Revista de Educação Pública**, [S. l.], v. 23, n. 52, p. 105-129, 2014. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1427>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

MCGUIRRE, Michael. Collaborative Public Management: assessing what we know an how we know it. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 66, n. spe., p. 33-43, 2006.

NABATCHI, Tina. Addressing the citizenship and democratic deficits: Exploring the potential of deliberative democracy for public administration. **American Review of Public Administration**, [S.l.], v. 40, n. 1, p. 376-99, 2010.

NEWMAN, Janet *et al.* Public Participation and Collaborative Governance. **Journal of Social Policy**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 203-223, 2004.

PANFICHI, Aldo; CHIRINOS, Valéria Muñoz. Sociedade Civil e Governabilidade Democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma visão Panorâmica na Entrada do Século XXI. *In*: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PESSOA, Rafael Marques. **Pesquisa descentralizada para o Sistema Único de Saúde: receita colaborativa, cozinhas burocráticas**. 97 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, MG, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-ANYRBV>> Acesso em 19 ago. 2021.

PESSOA, Rafael Marques.; MUNIZ, Reynaldo Maia.; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. c, p. 154-182, 2020. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4649>>. Acesso em: 29 jan. 2021.

PINTO, Noa Magalhães; LOUREIRO, Carlos. A institucionalização da Educação Ambiental no licenciamento: uma política para a participação social na Gestão Ambiental pública. **Pesquisa em Educação Ambiental**, [online], v. 11, n. 1, p. 125-137, 2006. Disponível em: <<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/pesquisa/article/view/9069>>. Acesso em 13 jan. 2021.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

QUINTAS, José da Silva. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: IBAMA, 2005.

QUINTAS, José Silva; GOMES, Patrício Melo; UEMA, Elizabeth Eriko. **Pensando e praticando a educação no processo de gestão ambiental**: uma concepção pedagógica e metodológica para a prática da educação ambiental no licenciamento. Brasília: Ibama, 2006.

QUINTAS, José Silva. **A Educação no processo de gestão ambiental**. Educação Ambiental no Brasil. Salto para o futuro, ano XVII, boletim 01, mar. 2008.

QUINTAS, José da Silva. Educação Ambiental na Gestão Pública: uma entrevista com José Quintas. **Revista COLECIONA**, 2015. Disponível em: <<http://colecciona.mma.gov.br/>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade *et al.* Indicadores de monitoramento e avaliação de projetos e políticas públicas de Educação Ambiental no Brasil. **Ambientalmente**

Sustentable, Liáns-Oleiros, v. 1, n. 23/24, p. 25-39, 2017. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6482975>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

REY, Lucas Antonio Penna. **O comportamento dos policy-makers na implantação de políticas públicas de educação ambiental**: o estudo dos programas “Quero-quero: educação ambiental em Rio Grande” e “Escolas sustentáveis”. 2016. 167 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, Pelotas, RS, 2016.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização: STROB, Paula Yone. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELIN, Steve; CHAVEZ, Deborah. Developing a Collaborative Model for Environmental Planning and Management. **Environmental management**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 189-195, 1995.

SCHENEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas ciências sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, n.1, p. 49-87, 1998.

SHINDLER, Eduardo. **A Avaliação de Políticas Públicas como Processo de Aprendizagem**. 2013. 36p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/114437>>. Acesso em: 02 mai. 2022

SCHOFIELD, Jill. ‘Time for a Revival? Public Policy Implementation: a review of the literature and an Agenda for Future Research’. **International Journal of Management Reviews**, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 245-263, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros.; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, v.1, n. 48, p. 1-16, 2000.

SKELCHER, Chris; MALTHUR, Navdeep; SMITH, Mike. The Public Governance of Collaborative Spaces. **Public Administration**, [S.l.], v. 83, n. 1, p. 573-596, 2005.

SORRENTINO, Marcos et al. Educação ambiental como política pública. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022005000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SPINK, Peter; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. *In*: LOTTA, Gabriela Spanghero. **Teoria**

e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019, p. 99-125.

TAMAIIO, Irineu. A Política Nacional de Educação ambiental. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Ambiental no Brasil.** Salto para o futuro, ano XVII, boletim 01, mar. 2008.

TANG, Shui Yan; MAZMANIAN, Daniel. Understanding Collaborative Governance from the Structural Choice - Politics, IAD, and Transaction Cost Perspectives. **SSRN Electronic Journal**, [online], v. 1, n. 1, p. 1-31, 2010. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1516851>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

TETT, Lynn, CROWTHER, Jim; O'HARA, Paul. Collaborative partnerships in community education. **Journal of Education Policy**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 37-51, 2003.

THENÓRIO, Iberê. **Ministério se “esquece da Educação Ambiental na divisão do Ibama.** Repórter Brasil, 2007. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2007/05/ministerio-se-esquece-da-educacao-ambiental-na-divisao-do-ibama/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WU, Xun *et al.* **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE – DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA

Ano do doc.	Título	Tipo	Referência no texto	Referência completa	Quantidade de Páginas
2020	Educação Ambiental e o Diagnóstico Socioambiental Participativo da Pesca da Tainha (<i>Mugil ssp.</i>) na Zona Costeira de Fortim, Ceará, Brasil	Artigo	DOC. 15, 2020	ROCHA, Maria José Colaço et al.; ARAUJO, Liane Marli Silva; SILVEIRA, Rômulo George de Sales e; SILVA, José Maria Barbosa da; MAIA, Mariano Belmino; SILVEIRA, Luiz Antônio Saraiva. Educação Ambiental e o Diagnóstico Socioambiental Participativo da Pesca da Tainha (<i>Mugil ssp.</i>) na Zona Costeira de Fortim, Ceará, Brasil. NEA/IBAMA/SUPES/CE. 2020. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/teses/pescadatainhaartigo.pdf . Acesso em: 04 jan. 2022.	38
2022	A Política Pública de Educação Ambiental na Gestão de Territórios Costeiros do Ceará: caminhos trilhados e aprendizados	Artigo	DOC. 2, 2022	ROCHA, Maria José Colaço; MARIANA, Francisca; TOZZI, Jocelita Giordani; BONATO, Thainan Silva. A Política Pública de Educação Ambiental na Gestão de Territórios Costeiros do Ceará: caminhos trilhados e aprendizados. ANPPEA. No prelo 2022.	14
Total de páginas					52

Fonte: Elaborado pelo autor.

DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA

Ano do doc.	Título	Referência no texto	Quantidade de páginas
2017	Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) Contexto Socioambiental da Pesca da Tainha - Fortim	DOC. 1, 2017	15
2017	Registro Fotográfico	DOC. 2, 2017	14
2017	Registro Fotográfico	DOC. 3, 2017	4
2017	Relatório Síntese da Oficina Devolutiva do Diagnóstico Socioambiental Participativo (DSP) do Contexto da Pesca da Tainha no Município de Fortim	DOC. 4, 2017	7
2017	Relatório de Atividade – NEA/SUPES/CE – Período: Janeiro a junho/2017	DOC. 5, 2017	15
2017	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 6, 2017	18
2017	Proposta metodológica	DOC. 7, 2017	10
2017	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 8, 2017	13
2017	Registro Fotográfico	DOC. 9, 2017	13
2017	Lista de Presença	DOC. 10, 2017	40
2017	Relatório de Atividades Extras	DOC. 11, 2017	22
2017	Estudo Fortim	DOC. 12, 2017	47
2017	Lista de Presença	DOC. 13, 2017	2
2017	Lista de Presença	DOC. 14, 2017	18
2018	Lista de Presença	DOC. 1, 2018	14
2018	Planejamento Orçamentário Anual (POA)	DOC. 2, 2018	13
2018	Mostra fotográfica de atividades do Projeto Educação Ambiental na Gestão dos Bens e Espaços Ambientais	DOC. 3, 2018	5
2018	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 4, 2018	9
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 5, 2018	1
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 6, 2018	1
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 7, 2018	1
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 8, 2018	1

2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 9, 2018	1
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 10, 2018	1
2018	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 11, 2018	22
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 12, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 13, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 14, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 15, 2018	3
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 16, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 17, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 18, 2018	2
2018	Relatório de viagem a serviço	DOC. 19, 2018	2
2018	Relatório de Atividades	DOC. 20, 2018	2
2018	Relatório de Atividades	DOC. 21, 2018	2
2018	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 22, 2018	22
2018	Registro Fotográfico	DOC. 23, 2018	15
2018	Lista de Presença	DOC. 24, 2018	14
2018	Relatório de Atividades	DOC. 25, 2018	2
2019	Registro Fotográfico	DOC. 1, 2019	1
2019	Registro Fotográfico	DOC. 2, 2019	1
2019	Registro Fotográfico	DOC. 3, 2019	6
2019	Desafios e Estratégias de Ação	DOC. 4, 2019	9
2019	Registro Fotográfico	DOC. 5, 2019	4
2019	Relatório de Atividades	DOC. 7, 2019	4
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 8, 2019	2
2019	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 9, 2019	9
2019	Lista de Presença	DOC. 12, 2019	1
2019	Lista de Presença	DOC. 13, 2019	4
2019	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 14, 2019	9
2019	Planejamento Orçamentário Anual (POA)	DOC. 15, 2019	5
2019	Relatório de Atividades	DOC. 16, 2019	2

2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 17, 2019	1
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 18, 2019	1
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 19, 2019	1
2019	Relatório de Atividades	DOC. 20, 2019	3
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 21, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 22, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 23, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 24, 2019	2
2019	Ordem de missão	DOC. 25, 2019	2
2019	Ordem de missão	DOC. 26, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 27, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 28, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 29, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 30, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 31, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 32, 2019	2
2019	Relatório de Atividades	DOC. 33, 2019	4
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 34, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 35, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 36, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 37, 2019	2
2019	Relatório de viagem a serviço	DOC. 38, 2019	2
2019	Plano Orçamentário Anual (POA)	DOC. 39, 2019	5
2020	Relatório de Atividades	DOC. 1, 2020	3
2020	Relatório de Atividades	DOC. 2, 2020	3
2020	Relatório de Atividades	DOC. 3, 2020	3
2020	Relatório de Atividades	DOC. 4, 2020	3
2020	Memória de roda de conversa virtual	DOC. 5, 2020	2
2020	Memória de reunião virtual	DOC. 8, 2020	2
2020	Apresentação atividades realizadas	DOC. 9, 2020	16

2020	Projeto EA na Gestão de Espaços e Bens Ambientais	DOC. 10, 2020	18
2020	Memória de reunião virtual	DOC. 12, 2020	2
2020	Memória de roda de conversa virtual	DOC. 13, 2020	2
2020	Memória de roda de conversa virtual	DOC. 14, 2020	4
2020	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 16, 2020	6
2021	Plano de Trabalho	DOC. 1, 2021	8
2021	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 2, 2021	5
2021	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 3, 2021	4
2021	Relatório de roda de conversa virtual	DOC. 4, 2021	2
2021	Relatório de reunião virtual	DOC. 6, 2021	4
2021	Memória de roda de conversa virtual	DOC. 7, 2021	3
2021	Relatório de Gestão/Atividades	DOC. 8, 2021	5
2021	Plano de trabalho	DOC. 9, 2021	10
2021	Planejamento de reuniões	DOC. 10, 2021	1
2021	Memória de reuniões virtuais	DOC. 11, 2021	2
2022	Plano de Trabalho	DOC. 1, 2022	8
Total de páginas			603

Fonte: Elaborado pelo autor.