

*Temas Livres*

## Governança marinha: uma análise comparativa da atuação não-estatal em Unidades de Conservação no Nordeste do Brasil

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.1.7>

 **Agnes Maria Freitas Amaral**

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do Grupo de Estudos sobre Meio Ambiente, Política e Relações Internacionais desde 2022. Formada no bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

E-mail: [agnesmfamaral@gmail.com](mailto:agnesmfamaral@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0673-6222>

 **Elia Elisa Cia Alves**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora no Departamento de Relações Internacionais (DRI) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da UFPB.

E-mail: [eliacia@gmail.com](mailto:eliacia@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0434-7656>

154

**RESUMO:** Qual o papel dos atores não-estatais na governança marinha? A presente pesquisa focou o primeiro passo: mapear a atuação em Áreas de Proteção Ambiental (APA) no Nordeste do Brasil. A teoria enfatiza problemas e políticas ambientais, além dos desafios da governança nos âmbitos global e desdobramentos no local. Do ponto de vista metodológico, empregamos o método comparado, analisando dados de fontes primárias e secundárias, de duas Unidades de Conservação (UC): a área de proteção ambiental (APA) Costa dos Corais (PE/AL), considerada a maior UC costeiro-marinha do Brasil, e a APA Naufrágio Queimado (PB). Foram mapeadas e categorizadas em torno de 25 organizações não-governamentais (ONGs) em atividade, observando sua proximidade com a comunidade científica e a esfera internacional. A maioria desempenha iniciativas de limpeza de praias, projetos socioambientais voltados para a conservação de fauna, bem como de apoio a comunidades de pescadores. Foram observadas outras diferenças, ampliando possibilidades de tipologia e levantando questões para uma agenda de pesquisa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança marinha; Oceanos; Unidades de conservação (UCs); Atores não-governamentais; Proteção ambiental.

Recebido em: 11/04/2023

Aprovado em: 18/04/2025



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

O período entre 2021 a 2030 foi estabelecido internacionalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável. A Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO (IOC/COI-UNESCO) ganhou destaque na construção de um plano de implementação e definiu questões da literacia oceânica a serem elaboradas e aplicadas para manutenção do oceano e dos seus recursos. Essencialmente, tem-se o objetivo de difundir e aprofundar o conhecimento sobre como as atividades humanas influenciam e afetam a vida no oceano, identificando oportunidades de cooperação internacional.

É significativa a maneira como o oceano participa do ciclo hidrológico e como se conecta a todos os outros serviços que a natureza oferece, os serviços ecossistêmicos (SE) (Bombana *et al.*, 2021). Sobretudo, o oceano ocupa uma função de fonte de recursos, além de abrigar uma enorme quantidade de espécies e seres que participam de ecossistemas distintos. O conhecimento da amplitude e da importância do oceano possibilita a compreensão de que os eventos que acontecem nesse espaço não trarão somente consequências localizadas. Por isso, a COI/UNESCO assinala a urgência de tratar a relação com o oceano como uma problemática global (UNESCO, 2017).

Ao considerar os impactos de problemas ambientais oceânicos e as potencialidades econômicas desse recurso, observa-se a necessidade de um arranjo de governança que compreende a definição de responsabilidades, bem como a atuação conjunta no manejo dos interesses e na mitigação dos impactos negativos dos diversos atores sociais diretamente ligados ao ecossistema. Além de atores do Estado, institucionalmente responsáveis por essas atividades, a literatura identifica uma diversidade de atores não-estatais envolvidos neste processo de conservação dos oceanos, tais como: a comunidade epistêmica, as organizações não-governamentais (ONGs), o setor privado, indivíduos notáveis e até a opinião pública em geral (Steiner; Alves; Santana, 2022).

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: qual o papel de atores não-estatais na conservação ambiental em Áreas de Proteção Ambiental (APA) no Nordeste do Brasil? O objetivo é descrever um aspecto da dimensão da atuação de atores não-estatais na manutenção e conservação do oceano em duas Unidades de Conservação (UCs) marinhas da região. Para isso, utilizou-se como embasamento teórico a perspectiva da governança marinha e aos possíveis tipos de intervenção desses grupos, conforme Parmentier (2012): (i) desenvolvimento de agendas e políticas; (ii) conscientização e educação; (iii) gestão ambiental e conservação; (iv) ciência e (v) resposta rápida e *watch-dogging*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “The “watchdog” function assumed by many environmental NGOs, which consists of monitoring and reporting on how well governments and corporations perform to minimize their environmental footprint and whether they abide by relevant environmental laws and regulations, is one of the activities that gives the most visibility, credibility and popularity to NGOs. More flexible than public administrations and often less risk-averse than business corporations, NGOs also receive a lot of public support when they are seen to respond faster than public authorities when environmental disasters occur” (Parmentier, 2012, p. 225).

A análise focada em atores não-estatais, dentre os quais, as organizações não-governamentais, justifica-se pela sua articulação em redes de *advocacy*, com agência ativa na proteção de interesses públicos os quais podem tornarem-se subjacentes a interesses socioeconômicos, como o caso da proteção e conservação ambiental (Parmentier, 2012). Adicionalmente, também é observada a atuação da comunidade epistêmica na governança oceânica brasileira, observando os processos políticos como reflexos de aspectos biológicos, geográficos, políticos e sociais do escopo em análise (Campbell *et al.*, 2016).

Do ponto de vista da justificativa dos recortes amostrais, direcionamos um olhar científico e político para um país e uma região relativamente marginalizados, uma vez que o Brasil foi um país colonizado e de desenvolvimento econômico tardio e o Nordeste apresenta maior necessidade de superação estrutural do subdesenvolvimento regional (Cavalcanti Filho, 2017). Em uma prévia Revisão Sistemática de Literatura (RSL) (Alves *et al.*, 2022) observamos um vácuo na produção acadêmica sobre o debate de governança oceânica no Brasil, especialmente sobre as UCs do Nordeste. É nesse contexto que as ações de atores não-governamentais conquistam um destaque nos processos de governança marinha, ao atuarem em vácuos políticos e socioculturais.

A presente pesquisa está organizada da seguinte maneira: além desta introdução, a seção 2 é destinada ao resgate de aspectos teórico-conceituais, históricos e marcos regulatórios relativos aos problemas e às políticas ambientais, bem como da tratativa da governança marinha, nos âmbitos internacional, nacional e local. A seção 3 traz as considerações metodológicas e discorre sobre uma abordagem pluri metodológica, como a utilização do método comparado. A seção 4 traz a descrição dos dois casos de Unidades de Conservação (UCs) marinhas analisados: Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (APACC) e Área de Proteção Ambiental Naufrágio Queimado. Por fim, há uma última seção para considerações finais.

## **2 Governança marinha: aportes teóricos-conceituais, história e marcos regulatórios**

O reconhecimento dos problemas ambientais como urgentes em sua mitigação e sua complexidade em termos de impactos sociopolíticos ganhou proeminência a partir do final do Século XX, com a projeção do tema na agenda política internacional, cujo marco é a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Meio-ambiente, em 1972. Entretanto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), em 1992, projetou a ONU como agente político de importância no debate buscando alternativas de resolução (O'Neill, 2017).

Por essa ótica, a superação dos problemas ambientais passa pela compreensão interdisciplinar de sua origem, dos atores envolvidos, das políticas necessárias e, principalmente, da percepção analítica de um modo sistemático (Paterson, 2014). Nesse sentido, as diferentes percepções sobre poder,

controle de recursos e liderança, por exemplo, se tornam úteis na estruturação de soluções plausíveis e variadas, uma vez que problemas ambientais são considerados complexos.

A partir dessa assimilação, avançou-se no reconhecimento de atores não-estatais na cena da política internacional e local, ao permitirem a representação de realidades diversas, possibilitando uma análise específica e aprofundada dos impactos. É a partir desses incentivos que o processo de governança ganhou espaço nos debates teóricos e na prática da busca por resolução dos impactos negativos desses problemas. Assim, governança é o processo que envolve os diversos tipos de interações entre atores públicos e privados, além de outros tipos de representações da sociedade civil, formulando, atuando e monitorando processos decisórios em níveis locais, nacionais e internacionais sobre o uso de recursos (Biermann, 2014; Haas, 2015; Spalding; Ycaza, 2020).

Nesse contexto, uma vez que as mudanças são constantes e podem ter efeitos difusos, o desenvolvimento de processos de participação e geração de confiança em indivíduos com interesses em comum, discutido por Ostrom (1990), ganha destaque na capacidade de ação para lidar com os dilemas ambientais existentes. Não há como excluir a influência estatal na governança, mas parece ser necessária a ampliação horizontal e transversal de diferentes instituições e segmentos sociais (Biermann, 2014).

Jones e Long (2021) discorrem sobre governança co-evolucionária e propõem uma análise teórica enfatizando os centros de decisões policêntricos, desvinculados do eixo estatal. Para além da participação, com a vantagem do conhecimento localizado (Ostrom, 2010), esses autores sugerem a observação de espaços de governança marinha, em especial áreas de proteção ambiental (APAs), com o objetivo de compreender diferenças entre abordagens *top-down* e *bottom-up*, ao considerar cada localidade como uma amostra política, social e ambiental singular, com reflexos políticos, econômicos e culturais amplos (Gerhardinger *et al.*, 2010).

Ao observar esses processos de modo específico, o sistema de governança marinha em uma APA pode ser explicado a partir da trajetória histórica e do reconhecimento do oceano como um espaço por si só complexo. Essa visão possibilita ampliar a discussão sobre conservação ambiental, enfatizando o oceano como um sistema socioecológico, impossibilitando a cisão dos componentes sociais e ecológicos (Bombana *et al.*, 2021). Foram diversos atores e instituições que contribuíram para esse entendimento do oceano, tanto no contexto internacional quanto no âmbito nacional. Como elaborado por Alonso *et al.* (2010), a realidade brasileira no que tange à militância ambientalista é um reflexo da institucionalização do tema no sistema internacional atrelado a particularidades nacionais. Os autores destacam a relevância que grupos iniciais tiveram para avanço da discussão no Brasil e dão ênfase ao processo de redemocratização dos anos 1970.

A Conferência Rio-92 configurou-se como instrumento de promoção e fomento do debate de forma intensiva acerca do uso sustentável dos oceanos e resultou no lançamento da Agenda 21, um documento com capítulo dedicado especificamente à proteção do oceano. Nele, discute-se o incentivo a adoção de áreas físicas de proteção ambiental e o comprometimento na gestão e manejo dessas zonas, a saber:

Cada Estado costeiro deve considerar a possibilidade de estabelecer -- ou, quando necessário, fortalecer -- *mecanismos de coordenação adequados* (por exemplo organismos altamente qualificados para o planejamento de políticas) para o gerenciamento integrado e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas e dos respectivos recursos naturais, tanto no plano local como no nacional. Tais mecanismos devem incluir consultas, conforme apropriado, aos setores acadêmico e privado, às organizações não-governamentais, às comunidades locais, aos grupos usuários dos recursos e às populações indígenas (Agenda 21, 1992, grifo nosso).

Na ocasião, os países assinaram instrumentos internacionais, dentre os quais, destacam-se a Agenda 21 e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), este último visando à conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, inclusive os oceânicos. Em 2012, a Conferência Rio+20 deu continuidade ao desenvolvimento de instrumentos regulatórios semelhantes ao da Agenda 21, proporcionando maior especificidade e interligação temática. A revisão desses parâmetros, paralelamente a outros desdobramentos que ocorreram na agenda do desenvolvimento (Alves; Fernandes, 2020) resultou, em 2015, no lançamento da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com destaque para o ODS 14 dedicado à vida na água e suas especificações (Bombana *et al.*, 2021). Finalmente, a mobilização científica que se configurou como motor para desenvolvimento de pesquisa e ações práticas na conservação do oceano, conforme destacado por Haas (2015) em suas discussões sobre o papel da ciência na governança ambiental, consolidou-se, em 2017, no lançamento da “Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável” (2021-2030) no bojo das Nações Unidas (ONU). Diante dos diversos objetivos que essa declaração almeja alcançar, estão as garantias de um oceano limpo, seguro e acessível.

Nesse contexto, a governança marinha ganhou destaque, uma vez que se articula de modo a inter-relacionar um leque de aspectos, temas e características que possibilitam a compreensão da complexidade do cenário ambiental contemporâneo. Conforme Spalding e Ycaza (2020), o aumento significativo de ações distintas, bem como a intensidade dessas ações, desencadeou a observação de uma estrutura mais complexa de governabilidade. Faz-se importante salientar o destaque dado à ciência e à tecnologia na governança marinha, pois recorrentemente influencia a legitimidade e o modelo de ação dos atores (Campbell *et al.*, 2016).

Acerca das possibilidades relacionadas à governança marinha em termos de mitigação dos impactos que surgem, Campbell *et al.* (2016) elaboram três principais temas de relevância envolvendo escala, conhecimento e atores que são utilizados aqui como base para análise dos casos. Em termos de escala, considera-se que ações resolutivas devem ser específicas aos diferentes níveis locais, nacionais, regionais e internacionais. Ao aplicar soluções para uma escala global no âmbito local sem que haja uma personalização dessa estrutura considerando os impactos localizados, os diferentes aspectos culturais, sociais e políticos, entre outras questões, é muito provável que não sejam eficazes devido à incompatibilidade. Por exemplo, resoluções internacionais acerca de instrumentos de pesca aplicadas em localidades sem que os aspectos socioculturais específicos sejam considerados, como reportado por

Marques e Cerqueira Neto (2021), acerca de pescadores do Complexo de Cassurubá e a pesca de lagostas.

O tema do conhecimento envolve as dimensões de ciência e tecnologia. Os avanços tecnológicos proporcionaram uma melhor compreensão das dimensões dos problemas enfrentados pelo oceano. Isso porque a tecnologia possibilitou novas descobertas do potencial oceânico, bem como o mapeamento dos impactos localizados, por exemplo a acidificação dos oceanos (Campbell *et al.*, 2016) e de proporcionar visibilidade a grupos geralmente marginalizados, tais como povos originários (Vierros *et al.*, 2020).

Focando, especificamente, em atores participativos da governança marinha, destacam-se as organizações não-governamentais (ONGs). Sua atuação acontece no desenvolvimento da agenda política, na educação, na produção científica, na rápida resposta aos problemas e no fenômeno do *watch-dogging* (Campbell *et al.*, 2016). As ONGs são percebidas como atores de *advocacy*, com o objetivo de proteger interesses específicos e contribuir para uma convergência de normas sociais e culturais (Keck; Sikkink, 1999; Parmentier, 2012).

Dessa forma, essa atuação que ocorre, muitas vezes, em redes, proporcionam o acesso recursos internacionais entre atores que compartilham valores e um discurso em comum. Isso acontece especialmente em áreas de direitos humanos e meio ambiente. Ao contar com o apoio a partir de redes transnacionais de *advocacy*, possibilitando o compartilhamento de procedimentos, políticas e comportamentos (Keck; Sikkink, 1999). Esta é uma das razões para os vínculos internacionais serem significativos no que diz respeito à pauta ambientalista. Há uma centralidade de ideias e valores que coadunam para indivíduos que trabalham em conjunto em prol da mudança que acontece com base na utilização estratégica de informações e recursos. Nesse sentido, Keck e Sikkink (1999) registram um aumento significativo e complexo das ligações entre ONGs entre as décadas de 1970 e 1990. Não obstante, com o avanço científico-tecnológico, essas relações tornam-se ainda mais próximas, não apenas pela tecnologia, mas pelo envolvimento de recursos financeiros mobilizados na forma de ajuda ao desenvolvimento e do ativismo, promovendo a difusão e a convergência do conhecimento e de normas entre os países.

Campbell *et al.* (2016) e Parmentier (2012) identificaram as cinco principais formas de intervenções relevantes das ONGs na governança marinha e são descritos no Quadro 1: (i) criação de agenda política, (ii) educação/ literacia oceânica, (iii) gestão de conservação ambiental, (iv) conexão científica e (v) monitoramento, através de estratégias, tal como *watch-dogging*.

O Quadro 1 sistematiza a categorização feita por Parmentier (2012) que foi utilizada na presente pesquisa.

**Quadro 1 - Categorização da intervenção de atores não-governamentais na governança marinha**

| GRUPOS                                                           | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tipo 1</b> - Desenvolvimento de agendas e políticas           | Contribuição no desenvolvimento e na melhora de políticas públicas ambientais; participação formal ou informal em processos de administração/gestão pública                                                                                 |
| <b>Tipo 2</b> - Conscientização, capacitação, educação e alcance | Campanhas de incentivo a conservação; ações coletivas de limpeza e fomento de discussões; ocupação de espaços comunicativos para divulgação de informações relevantes                                                                       |
| <b>Tipo 3</b> - Gestão ambiental e conservação                   | Atuação em UCs para manejo e conservação dos espaços; destacam aspectos locais, nacionais e internacionais a serem considerados na gestão das UCs                                                                                           |
| <b>Tipo 4</b> - Ciência                                          | Capacidade de promoção de estudos científicos; utilização do tempo e da expertise da comunidade científica para embasar ações e diretrizes                                                                                                  |
| <b>Tipo 5</b> - Resposta rápida e <i>watch-dogging</i>           | Monitoramento e produção de informes de corporações e governos desconsiderando a conservação ambiental; coalizões com atores locais para projeção de debates e problemáticas no conhecimento público; ações imediatas de contenção de danos |

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Parmentier (2012).

O processo de criação de uma agenda política é heterogêneo e requer uma seleção dos problemas, políticas e ações existentes. Especificamente, o reconhecimento de uma questão como um problema que requer atenção política e pública é crucial para criação de uma agenda e consequentemente a direção de recursos e ações para sua mitigação (Keck; Sikkink, 1999). Uma vez que existe uma limitação de recursos e tempo entre as instituições, dificilmente um problema ou uma ideia adentra a agenda. Para isso, é necessário habilidade dos grupos de atores para influenciar os processos de tomada de decisão (Birkland, 2007). Assim, as ONGs se organizam de modo a criar oportunidades de interação com os atores políticos. Muitas vezes elas trabalham em coalizão e a fim de fortalecimento político visando fortalecimento e proporcionar visibilidade a questões marginalizadas (Parmentier, 2012).

A segunda forma de intervenção é o processo educacional e de criação de consciência acerca do oceano. Devido, muitas vezes, a uma lacuna de poder em termos tradicionais, a informação se configura como uma fonte de influência para as ONGs e suas redes transnacionais, tornando-se responsáveis por fornecer informações que o público não teria acesso de outras formas (Keck; Sikkink, 1999). Parmentier (2012) destaca o alto reconhecimento das ONGs nesse processo de divulgação de informações, bem como no incentivo a comportamentos ambientalmente saudáveis. Com o surgimento e o maior uso das redes sociais, é possível observar campanhas promovidas por essas organizações com potencial para ações e compartilhamento de mensagens favoráveis à conservação dos oceanos.

A terceira forma é a gestão de conservação ambiental, conforme a complexidade dos problemas oceânicos, diante de desafios enfrentados pelo Estado, as ONGs permitem uma atuação específica em áreas marginalizadas pela ação política tradicional. Esse processo é observado em APAs, onde as ONGs

atuam como guias de manutenção da governança, com resultados de eficácia reportados pela literatura (Parmentier, 2012).

A quarta forma em questão é a científica. Haas (2015) destaca o papel da comunidade epistêmica no processo de análise e avaliação legítima dos problemas existentes. Ampliando essa percepção, Parmentier (2012) distingue o trabalho científico realizado pelas ONGs em dois momentos: no incentivo da pesquisa científica em laboratórios e localmente e na revisão do conhecimento e preenchimento de lacunas. Isso acontece principalmente em organizações que possuem um maior recurso para atuação. Entretanto, organizações menores também possuem espaços de promoção científica uma vez que a comunidade epistêmica tende a doar tempo e *expertise* para atuação dessas ONGs.

A última forma de atuação das ONGs é a função do *watch-dogging* e da resposta rápida. O *watch-dogging* consiste no monitoramento realizado pelas organizações da atuação de governos e empresas nos oceanos com o intuito de garantir menores impactos ambientais e denunciar ações ignóbeis que estejam distantes do conhecimento público. Essa forma de atuação se torna eficiente uma vez que a administração pública possui, na maioria das vezes, recursos limitados para investigação e atenção das diversas problemáticas ambientais envolvendo o oceano.

Além das organizações, é possível destacar a participação social no debate da governança marinha. Sobretudo porque esses atores representam grupos que historicamente encontram-se à margem do processo de formulação e implementação de políticas públicas, como pescadores, marisqueiras, comunidades locais e povos indígenas. Apesar de os temas envolvendo esses grupos serem transversais, os impactos enfrentados por eles podem ser considerados mais diretos. Da mesma forma que Campbell *et al.* (2016) elencam a produção alimentar como uma questão emergente na discussão da governança marinha, Vierros et al (2020) concluem as consequências desproporcionais enfrentadas por povos indígenas e comunidades locais com a diminuição de espécies marinhas e o impacto na segurança alimentar desses grupos.

A realidade brasileira, por sua vez, se enquadra nessa discussão. Apesar da participação social encontrar disposição legal em diversos instrumentos como na Constituição Federal e na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), há lacunas entre esses dispositivos e a prática inclusiva na criação e aplicação de políticas públicas marinhas. Esses vácuos são intensificados quando se analisa a participação do setor de pesca artesanal com um histórico de marginalização social e uma estrutura organizacional institucionalmente fragilizada (Pretto; Marimon, 2017).

Essa perspectiva não é realidade somente nacional, Campbell et al (2016) pontuam que a pesca em pequena escala dificilmente ocupou um papel reconhecido no espaço de desenvolvimento científico e prático da governança marinha. Assim, o ativismo coletivo é de grande importância para essas causas, principalmente porque a marginalização do debate e dos atores envolvidos não é uma realidade exclusiva brasileira.

Dessa forma, as Unidades de Conservação (UCs) são consideradas um espaço amostral de esforço coletivo de proteção e de governança entre atores. As UCs possuem um Conselho Gestor que funciona como um fórum de discussão, negociação e gestão da UC. Sob disposição ao sistema nacional de unidades de conservação (SNUC), as UCs devem ser administradas em conjunto na intenção de garantir uma maior participação dos atores sociais diversos. É de competência comum dos conselhos a decisão sobre assuntos referentes ao funcionamento do próprio conselho; a atuação conforme o Decreto n.º 4.340/02; o conteúdo do Plano de Ação do Conselho; e a emissão de recomendações e moções. As diferenças entre o Conselho Consultivo e o Deliberativo são que o primeiro emite resoluções e delibera sobre assuntos relacionados à gestão, enquanto o segundo somente emite pareceres sobre assuntos relacionados à gestão (Abirached, 2014).

Apesar da possibilidade de setores variados comporem o Conselho, existem diversos desafios que questionam a participação social e a aplicação de políticas públicas inclusivas, mesmo com a existência de instrumentos legais como planos estratégicos ou políticas nacionais. A prática se revela complexa, tanto pela existência recente desses modelos de participação nas UCs, quanto pelos distintos interesses dos atores, resultando no direcionamento de práticas personificadas e descontínuas nesses espaços (Pretto; Marimon, 2017). Por esse motivo, é recorrente a constatação, nos estudos de governança marinha, de setores marginalizados sendo pouco beneficiados pelas políticas adotadas nesses espaços. Questões que envolvem os interesses de pescadores, do setor turístico e de comunidades locais, por exemplo, ganham destaque nos debates científicos (Campbell *et al.*, 2016; Pretto; Marimon, 2017; Vierros *et al.*, 2020).

Essa é uma das razões que fomenta o surgimento de iniciativas da sociedade civil nas UCs, bem como a participação articulada de comunidades epistêmicas nesses espaços. Conforme Haas (2015), os instrumentos desenvolvidos no âmbito internacional e nacional não abarcam realidades locais. Não obstante, existe uma distinção de influência, recurso e poder entre os setores, o que resulta em conflitos localizados que impedem a padronização de determinações e previsibilidade de resultados positivos.

No caso brasileiro, Alves *et al.* (2022) mostram que as pesquisas sobre esses temas não aprofundam na dimensão sociopolítica, evidenciando uma lacuna sobre a governança marinha no Brasil. Verifica-se, portanto, oportunidades sobre o aprofundamento do papel de atores não-estatais na promoção da conservação do oceano e do meio ambiente como um todo. Além disso, é preciso avançar na compreensão das redes internacionais que se associam aos grupos domésticos, a fim de compreender seu funcionamento.

### 3 Metodologia

Este estudo consistiu em uma pesquisa de natureza empírica, de abordagem qualitativa. Utilizou-se, principalmente, análise comparada de duas áreas marinhas de proteção ambiental em diferentes estágios de estabelecimento. A partir de uma perspectiva pluri-metodológica, diversas

estratégias e procedimentos de pesquisa foram integrados para desenvolver uma análise qualitativa dos casos selecionados. Lijphart (1971) e Landman (2008) explicam o método comparado para identificar relações empíricas entre variáveis, com a possibilidade de explicação da realidade quando os recursos são limitados.

As possibilidades de análise se distinguem em Sistemas de Design Similares (*Most Similar Systems Design* - MSSD) e Sistema de Design Diferentes (*Most Different Systems Design* - MDSD). Em caso de MSSD, observa-se uma comparação de casos com maior número de variáveis em comum e estáveis e, ao mesmo tempo, poucas diferenças (Landman, 2008). Para análises MDSD, a comparação acontece entre casos que possuem poucas semelhanças, geralmente possuindo apenas uma única variável dependente ou independente em comum, que não se modifica. Apesar da priorização por algum desses projetos de sistemas, alguns estudos utilizam os dois sistemas de *design*.

A seleção de um menor número de casos para comparação exclui processos de generalização de conclusões a partir das variáveis, entretanto permite maior detalhamento e aprofundamento de conclusões com base em similaridades e diferenças. Por esta razão, optou-se pela seleção de dois casos que, ainda que limitando conclusões gerais acerca das UCs marinhas brasileiras, permite um detalhamento de diferenças e similaridades entre duas áreas de proteção ambiental (APAs) na região Nordeste.

No que tange à seleção dos casos, evocou-se a discussão acerca da proximidade geográfica como significativa na seleção. Ainda que essa proximidade não se caracterize como única forma de comparação, observa-se uma possibilidade de controle nesse aspecto. Há, então, uma análise comparada limitada entre dois casos, principalmente, a partir da percepção do Sistema de Design Diferentes (MDSD), uma vez que existem apenas algumas variáveis em comum e uma maior quantidade distintas entre si. Além disso, a comparação se caracteriza pela lógica de que as diferenças não conseguem explicar as semelhanças, principalmente considerando variáveis que estão níveis abaixo do sistêmico (Anckar, 2008).

Dentre as variáveis independentes, observamos: região, geografia, institucionalização, tempo de existência, comunidade científica e apoio internacional. A variável independente de interesse é atuação de ONGs. Para isso, utilizamos a análise descritiva sobre os processos de criação e da estruturação das APAs selecionadas e das associações civis encontradas. Para a coleta de dados, foram consideradas fontes primárias e secundárias. Do primeiro grupo, destacam-se: documentos oficiais e pesquisas em *websites* institucionais e páginas de perfil das redes sociais dos grupos analisados, bem como observação participante<sup>2</sup> e entrevistas espontâneas realizadas com a comunidade epistêmica, das universidades participantes do desenvolvimento dos projetos. Das fontes secundárias, foram coletadas

<sup>2</sup> Realizada em novembro de 2021, uma pesquisa de campo contribuiu na escolha dos casos, pois permitiu analisar distintos aspectos da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais (APACC), dentre eles as políticas públicas ambientais desenvolvidas nos municípios, a participação social e aspectos concretos da governança marinha.

informações sobre as APAs e a atuação dos atores não-estatais na literatura especializada, especialmente sobre a APA Costa dos Corais (APACC).

## 4 Resultados, análise e discussão

Os dois casos analisados estão localizados na Região Nordeste do Brasil, sendo duas Unidades de Conservação (UC): a Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (APACC), consolidada e considerada a maior UC costeiro-marinha do país e a APA Naufrágio Queimado, criada em 2018. Além da descrição de cada uma, a presente seção traz os resultados da pesquisa realizada, bem como uma discussão que considera a relação entre as UCs e aspectos teóricos da governança marinha.

### 4.1 Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (APACC)

Criada em 1997, a Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (APACC) (Figura 1) compreende 10 municípios no estado de Alagoas e 4 municípios no estado de Pernambuco, configurando uma extensão de 135 quilômetros e uma área de 400.000 hectares. Ela foi criada com o objetivo de garantir a conservação dos recifes localizados nessa região, a manutenção da flora e fauna, a preservação do peixe-boi marinho, o ordenamento do turismo e demais atividades econômicas. Para sua implantação, uma série de ações prévias foram realizadas em parceria com a comunidade científica e o apoio legal do governo, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), na construção do zoneamento ambiental que determina as atividades permitidas e incentivadas, além de uma rede de atuação educacional ambiental pelos atores envolvidos nesse processo (Brasil, 1997).

**Figura 1 - Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais**



Fonte: ICMBIO (2022).

Desde a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de proteção do patrimônio natural, a APACC passou a contar com o apoio institucional do órgão. Nesse contexto, o ICMBio assumiu o desenvolvimento socioambiental através da administração de diversas UCs, com a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Além dessa atuação, o órgão também tem como objetivo a promoção da pesquisa e preservação da biodiversidade, promovendo a conservação dessas unidades (MMA/ICMBIO, 2021).

Um Decreto S/N de 23 de outubro de 1997 relatava a possibilidade de criação de um Conselho Gestor da APA, para que tanto as atividades administrativas, quanto práticas de zoneamento e gestão ambiental fossem bem-sucedidas, assim a APACC constituiu um Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais (CONAPACC), conforme a Portaria nº 62 de 21 de julho de 2011, atualizado em 31 de maio de 2016.

O incentivo à pesquisa na APACC é realizado através do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste (CEPENE), que se dedica a proporcionar uma infraestrutura para pesquisas em prol da conservação marinha e integra o ICMBio desde 2013. O CEPENE tem destaque com seu papel no incentivo à ciência nesse espaço, uma vez que, em especial, representa os esforços da comunidade científica das Universidades localizadas em Pernambuco, dentre as quais destacam-se a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

166

Um dos destaques observados na APACC é a existência do Plano de Manejo (PM), cuja primeira versão foi publicada em 2013. O documento estabeleceu especificamente as normas de uso das áreas protegidas, o zoneamento e o modo como os recursos naturais serão utilizados pelos atores. A importância deste plano garante a evidência da UC que o possui, uma vez que esclarece os propósitos, as necessidades e os outros fatores essenciais para administração da unidade. No caso da APACC, esse PM foi elaborado em conjunto com 25 municípios participantes, com conhecimento sobre a área, a partir da utilização de um guia com orientações específicas sobre a UC. Esse método possibilitou uma integração e coordenação do planejamento, ao permitir acesso às discussões a todos os públicos, identificando temas urgentes e permitindo uma maior integração ao plano nacional (MMA/ICMBIO, 2021).

Em 2017, houve uma primeira revisão do PM, na intenção de atender demandas sociais não contempladas inicialmente. Dentre outras averiguações, deu-se atenção às áreas de zoneamento previamente estabelecidas, principalmente porque a APACC é uma área de uso sustentável com a existência de diversos atores dependentes socioeconomicamente desse espaço, o que gera conflitos de interesse. Somente a primeira fase desse processo de revisão durou quase um ano e contou com: reuniões setoriais com atores não-estatais e o setor público na intenção de escutar demandas; reuniões internas de planejamento; reuniões devolutivas das propostas de zoneamento; dentre outros fatores (MMA/ICMBIO, 2021). A observação desse processo ratifica a forma como a criação e o

estabelecimento de uma UC marinha demanda tempo, bem como a existência de interesses diversos em diálogo para uma unidade mais democrática e coerente.

Ao se observar as atividades proibidas e restringidas para manutenção do espaço, por exemplo, encontram-se atividades industriais abrasivas em termos de poluição e atividades salineiras. Faz-se importante salientar, entretanto, que essas já eram atividades proibidas independentemente da existência de APA. A utilização de produtos químicos indiscriminadamente que afetem os mananciais e o despejo de dejetos no mar e nos manguezais também são proibidos. Algumas das recomendações que se relacionam com o turismo na região são: a extração de corais e atividades náuticas que impliquem no molestamento de espécies regionais e raras.

As atuações de grupos não-estatais proporcionam atuações pontuais e, em geral, eficazes no que tange à conservação e a manutenção das UC em tela. No caso da APACC, foram mapeadas 12 grupos, dos quais cinco eram de Pernambuco, cinco de Alagoas e quatro eram de escopo nacional ou atuavam, ao menos, nos dois estados, além de diversas Colônias de Pescadores atuando na conquista e manutenção de direitos coletivos.

A partir da categorização apresentada na seção anterior, a maior parte dos grupos da sociedade civil mapeadas, podem ser classificados na categoria Tipo 2 - os esforços na limpeza de praias. Além dessa atividade, observou-se que, de 12 organizações, 4 têm apoio financeiro de organizações internacionais para auxílio nas suas ações, o qual ocorre, principalmente, na área da promoção da educação ambiental. Ademais, seguem iniciativas de manutenção da flora e da fauna local que se enquadram no **Tipo 3**.

**Quadro 2 - Organizações (formais e informais) da sociedade civil que atuam na conservação marinha da região APA Costa dos Corais**

| NOME                        | LOCAL                                          | GRUPO           | ATUAÇÃO                                                  | APOIO                   |
|-----------------------------|------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------|-------------------------|
| Guerreiros dos Oceanos      | AL                                             | Tipo 2          | Limpeza de praias; ações educacionais                    | Lei Federal Aldir Blanc |
| Instituto Garis Marítimos   | Tamandaré/PE                                   | Tipo 2 e tipo 3 | Limpeza de praias; preservação da fauna                  |                         |
| Instituto Ilha da Crôa      | Barra de Santo Antônio/AL                      | Tipo 2          | Ações para pescadores; fomento do turismo                |                         |
| Instituto Recifes Costeiros | PE/AL                                          | Tipo 3          | Conservação e uso sustentável                            | Fundação Toyota Brasil  |
| Instituto Tamo Junto        | Rota Ecológica dos Milagres/AL                 | Tipo 2          | Limpeza de praias; educação ambiental                    | Grupo Tamo Junto        |
| Instituto Yandê             | Passo do Camaragibe, São Miguel dos Milagres e | Tipo 3          | Implementação de projetos de desenvolvimento sustentável | Fundação Toyota Brasil  |

|                            | Porto de Pedras/AL  |        |                                |                                                                    |
|----------------------------|---------------------|--------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Projeto Ipioca Praia Limpa | Ipioca/AL           | Tipo 2 | Limpeza de praias              |                                                                    |
| Projeto Coral Vivo         | Atuação nacional    | Tipo 3 | Manutenção da fauna            | Petrobras                                                          |
| Reef Check Brasil          | Atuação nacional    | Tipo 3 | Manutenção da fauna e da flora | Fundação Reef Check                                                |
| Viva o Peixe-Boi Marinho   | Atuação no Nordeste | Tipo 3 | Manutenção da fauna            | Programa Petrobras Socioambiental                                  |
| Voluntários do Planeta     | PE                  | Tipo 2 | Limpeza de praias              |                                                                    |
| TerraMar                   | CE, PE, AL, BA      | Tipo 3 | Educação ambiental             | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2022).

Dentre as iniciativas que possuem algum apoio internacional, constatou-se o apoio de agências que possuem histórico de atuação na área ambiental, como a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* com incentivo à iniciativa do TerraMar<sup>3</sup> e às atividades realizadas pelo Instituto Yandê. Além disso, o *Reef Check*<sup>4</sup> é uma unidade brasileira de uma ONG global, com sede localizada na Califórnia-EUA. É possível observar, nessas organizações, a propulsão dada às atividades, que contam com maiores investimentos e uma maior expertise, uma vez que a maior parte desse apoio internacional é realizado por instituições renomadas no que tange ao debate ambientalista. Assim, casos específicos, da realidade do Nordeste do Brasil, ratificam as discussões teóricas por Keck e Sikkink (1999), no qual redes internacionais direcionam recursos financeiros e informações para organizações localizadas em países em desenvolvimento a fim de fortalecer o ativismo.

## 4.2 Área de Proteção Ambiental Naufrágio Queimado

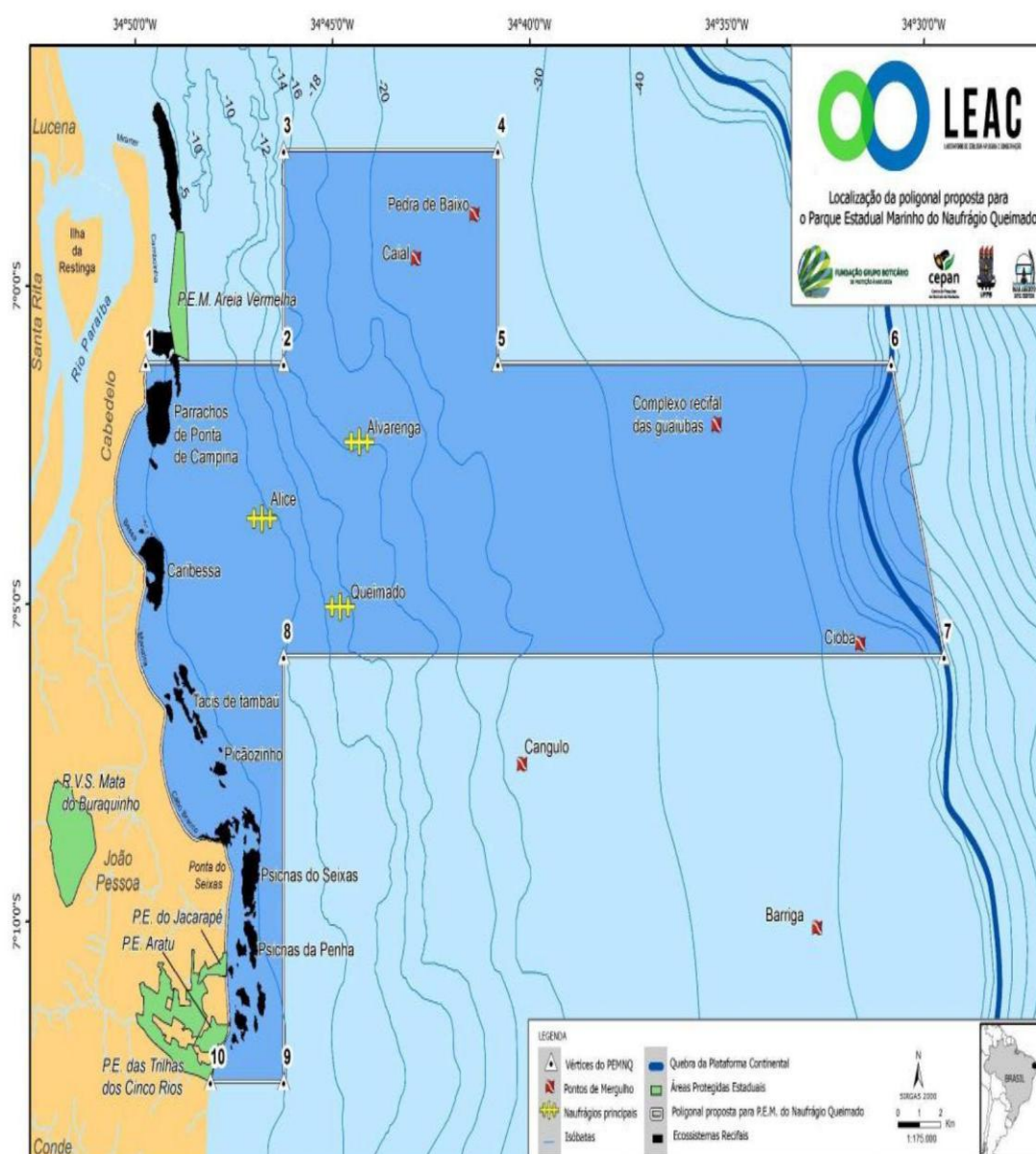
A discussão acerca da UC Parque Estadual Marinho do Naufrágio Queimado (Figura 2) acentuou-se em 2018 com a proposta de criação desenvolvida por iniciativa da comunidade científica da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com apoio do Centro de Pesquisas Ambientais do Nordeste e da Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (Santos *et al.*, 2018). A proposta se baseou no Decreto Estadual nº 35.750/2015, com a instituição de uma comissão para desenvolvimento de estudos técnicos e direcionamento dos procedimentos para ampliação do território marinho.

<sup>3</sup> GIZ: Proteção e Gestão Integrada da Biodiversidade Marinha e Costeira (TerraMar). Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/40476.html>. Acesso em: 28 set. 2022.

<sup>4</sup> Informações da página oficial podem ser acessadas em: <https://www.reefcheck.org/>.

Nesse contexto, a criação de um edital direcionado a conservação das UCs por instituições sem fins lucrativos pela Fundação Grupo Boticário financiou projetos de pesquisadores da UFPB (João Pessoa, 2022). Dentre os resultados, destacou-se a iniciativa “Mar Aberto Mergulho”, coordenada pelo Prof. Dr. Bráulio A. Santos, com ações de monitoramento e mapeamento dos recifes localizados na plataforma continental paraibana.

**Figura 2 - Mapa Unidade de Conservação Queimado**



**Fonte:** Página da SUDEMA<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://sudema.pb.gov.br/unidades-de-conservacao-1/unidade-de-conservacao-queimado>. Acesso em 23 de ago. 2022.

Diferentemente da APACC, a APA Naufrágio Queimado, em 2022, ainda não possuía um Plano de Manejo e seu desenho envolve localidades do município de João Pessoa, como Parrachos, Barretas, Caribessa, Picãozinho, Piscinas Naturais dos Seixas, Alice, Queimado e Alvarenga (Santos *et al.*, 2018). Além da ampla diversidade de fauna e flora, essas regiões se destacam como polo turístico, o que direciona o debate para participação dos atores não-estatais que dependem do turismo para sobrevivência, como os operadores de Catamarãs. Destaca-se ainda, a pesca artesanal como pilar do desenvolvimento socioeconômico. Para mitigar os impactos desse processo, a proposta busca ampliar a relação entre a pesca e a manutenção dos recursos na região a partir da capacitação e difusão do conhecimento tradicional.

Como é uma UC relativamente nova, a pesquisa consiste em observar, de modo comparado, as possibilidades de concretização da unidade. Além disso, muitas publicações científicas acerca desta APA, o que direcionou a pesquisa para a realização de entrevistas espontâneas com professores que fizeram parte do processo supracitado. Nesse âmbito, é possível notar que tanto o Plano de Manejo, quanto o Conselho Gestor desta unidade, estavam em processo de discussão até 2023, ano de redação da presente pesquisa. Observou-se, por parte da comunidade científica, um desejo de fomentar a relação intermediária entre os agentes estatais e os atores para que a construção da UC fosse democratizada, envolvendo uma maior participação dos atores interessados.

O Quadro 3 apresenta uma relação das organizações da sociedade civil identificadas através da presente pesquisa que participam do processo de conservação de espaços marinhos pertencentes à área da UC paraibana. Nota-se uma semelhança no *modus operandi* daquelas na APACC, uma vez que a maioria se enquadra no **Tipo 2**, como observado no Quadro 3.

**Quadro 3 - Organizações (formais e informais) da sociedade civil que atuam na conservação marinha da região da APA Naufrágio Queimado**

| NOME                     | LOCAL          | GRUPO           | ATUAÇÃO                                 | APOIO                             |
|--------------------------|----------------|-----------------|-----------------------------------------|-----------------------------------|
| Viva o Peixe-Boi Marinho | Mamanguape/PB  | Tipo 2 e tipo 3 | Limpeza de praias; preservação da fauna | Programa Petrobras Socioambiental |
| Mares Sem Plástico       | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Limpeza de praias; educação ambiental   | UFPB                              |
| Praia Limpa              | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Limpeza de praias                       | Fundação Casa de José Américo     |
| InPact                   | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Educação ambiental                      | UFPB, Famene, Guajiru             |
| Minha Jampa              | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Educação ambiental                      | Rede Nossas Cidades               |
| Acerte o buraco          | Cabedelo/PB    | Tipo 2          | Educação ambiental                      | Minha Jampa                       |
| Ambiente Vivo            | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Educação ambiental                      | Igreja Cidade Viva                |
| Greenpeace João Pessoa   | João Pessoa/PB | Tipo 2          | Educação ambiental                      | Greenpeace                        |

|                    |                |                 |                                          |                            |
|--------------------|----------------|-----------------|------------------------------------------|----------------------------|
| Associação Guajiru | Cabelado/PB    | Tipo 3          | Preservação da fauna                     | Suíça                      |
| Coral Eu Cuido     | João Pessoa/PB | Tipo 2 e tipo 3 | Educação ambiental; preservação da fauna | Fundação Grupo O Boticário |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2022).

Semelhantemente, 2 dessas organizações contam com apoio de algumas iniciativas internacionais. Por exemplo, a Associação Guajiru, que possui uma atuação direta na conservação da fauna da costa paraibana, declara em suas redes sociais o apoio da Suíça em ações específicas no projeto Tartarugas Urbanas. Ademais, a Paraíba conta com uma nova unidade do *Greenpeace*, diretamente vinculado à organização internacional. Entretanto, essas ações são relativamente amplas e é possível observar uma oportunidade de busca de apoio internacional a projetos e organizações, tal qual feito pelo atores não-estatais da APACC, com a GIZ, por exemplo.

### 4.3 Discussão

As associações da sociedade civil observadas nas duas UCs são exemplos de uma relação identificada por Spalding e Ycaza (2020), pois enfatizam o papel como promotoras do desenvolvimento sustentável dos oceanos, além de existirem como conectores entre os outros atores participantes da governança marinha. É notável, então, a relativa participação institucionalizada nas duas UCs escolhidas. Além disso, nos dois casos há um destaque ao papel da comunidade científica, corroborando com conhecimentos técnicos e informações sobre práticas a serem utilizadas, como pode ser observado amplamente no Quadro 4.

**Quadro 4 - Semelhanças e diferenças pela ótica do MSSD e MDSD**

| CASOS                      | ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA COSTA DOS CORAIS | PARQUE ESTADUAL MARINHO DO NAUFRÁGIO QUEIMADO | SIMILAR OU DIFERENTE |
|----------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------|
| Área de localização        | Região Nordeste do Brasil                      | Região Nordeste do Brasil                     | Similar              |
| Estados                    | Pernambuco e Alagoas                           | Paraíba                                       | Diferente            |
| Área geográfica abrangente | 400.000 hectares                               | 42.200 hectares                               | Diferente            |
| Ano de criação             | 1997                                           | 2018                                          | Diferente            |
| Proposta de criação (ator) | Comunidade epistêmica                          | Comunidade epistêmica                         | Similar              |
| Instância responsável      | Federal                                        | Estadual                                      | Diferente            |
| Coordenação                | ICMBio                                         | Sudema                                        | Diferente            |
| Conselho gestor            | Consultivo, criado em 2011                     | Em criação                                    | Diferente            |

| Plano de manejo                                   | Aprovado em 2013                                                                            | Em elaboração                                                                   | Diferente |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Centro de pesquisa                                | O Centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste – CEPENE do ICMBio | Inexistente                                                                     | Diferente |
| Participação da comunidade científica             | Ativa na proposta de criação e durante o estabelecimento                                    | Ativa na proposta de criação e durante o estabelecimento                        | Similar   |
| Apoio institucional e/ou financeiro internacional | 4 de 12                                                                                     | 2 de 10                                                                         | Diferente |
| Participação de ONGs <sup>6</sup>                 | Ativas, sendo a maioria com ações localizadas de limpeza e conservação da fauna             | Ativas, sendo a maioria com ações localizadas de limpeza e conservação da fauna | Similar   |

**Fonte:** Elaborado pelos autores<sup>7</sup>.

No caso da APA Naufrágio Queimado, observa-se a intenção da comunidade em desenvolver um modelo participativo que não seja caracterizado por uma estrutura *top-down*, na intenção de permitir uma maior manifestação dos atores e mitigar o número de conflitos. Ainda que o número de municípios se diferencie em quantidade, é possível concluir que a APACC pode funcionar como exemplo para APA Naufrágio Queimado, uma vez que possui aparato histórico para análise de ações efetivas e relação com os atores.

A observação dessas duas UCs marinhas no Nordeste do Brasil corrobora com os estudos realizados por Casula (2017), que questiona a participação de atores não-estatais na governança localizada. Conforme Casula (2017), é possível notar que as atuações locais nessas duas unidades contam com o apoio internacional de certo modo, seja indiretamente com a tradução de estratégias de conservação ou diretamente com recursos e informação. No que tange à ação de atores, colocou-se uma lupa na participação de atores não-estatais, que se enquadram no que Casula (2017) elenca como redes temáticas, contando com ativistas participativos e com expertise no tema ambiental.

Todavia, as relações dentro dessas UCs não acontecem exclusivamente entre esses atores não-estatais e, ao observar, por exemplo, a literatura e os conflitos existentes nesses espaços, é possível notar um maior direcionamento dessa atuação a partir de um modelo de “triângulo de ferro”<sup>8</sup> (Casula, 2017). Isso porque, mesmo que existam exigências e determinações de associações específicas, as decisões e o

<sup>6</sup> Variável dependente.

<sup>7</sup> ICMBio - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul - CEPESUL. Disponível em: [icmbio.gov.br/cepsul/](http://icmbio.gov.br/cepsul/). Acesso em: 05 set. de 2022.

<sup>8</sup> Metáfora utilizada devido a percepção de que os atores envolvidos no processo de definição das políticas públicas são sólidos e procuram defender os respectivos interesses.

avanço institucional do estabelecimento das UCs ainda é dependente de atores de participação sólida em espaços de elaboração e estabelecimento de políticas públicas.

No caso de participação social, é possível observar que existem tentativas de aumentar essa participação, por exemplo quando na APACC o Plano de Manejo é reavaliado devido à uma demanda de atores que se encontram à margem das decisões políticas. No caso da APA paraibana, essa questão não pode ser avaliada uma vez que, tanto o Plano de Manejo, quanto o Conselho Gestor, ainda não estão concluídos. Todavia, é possível notar a existência de diversos possíveis conflitos a serem mitigados dentro da área. Isso porque, em diálogo com pesquisadores da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), houve relato sobre pescadores que se tornaram donos de Catamarã na tentativa de ocupar esses espaços para diversificação de fontes de renda. Não foi possível a realização de entrevistas com pescadores para confirmação dessa percepção. Entretanto, Pretto e Marimon (2017) discutem o leque de desafios enfrentados na gestão participativa em APAs.

Foi possível observar que as duas UCs marinhas se distinguem em diversos sentidos, principalmente devido ao tempo de estabelecimento da APACC, que já se encontra estabilizada e com um Conselho enquanto Naufrágio Queimado ainda carece de um Plano de Manejo efetivo para consolidação da UC. Talvez por esse motivo, a APACC possua uma maior diversidade de atores não-estatais conscientes do espaço oceânico que fazem parte e da necessidade de sua conservação. Além disso, o tempo de estabelecimento também proporciona um maior número de publicações e pesquisas científicas de impacto internacional e de caráter político realizadas nos estados de Pernambuco e Alagoas.

Ao considerarmos a atuação de atores não-estatais, observamos que, na APACC, há um maior número de ações mais concretas em termos de conscientização, capacitação, educação e desenvolvimento de políticas, além de um elo de redes de cooperação internacional relativamente mais robusto. Na APA Naufrágio Queimado, os atores são dispersos e com atuação direcionada ao turismo, percepção possível a partir do diálogo com participantes do desenvolvimento da APA. Ao analisar o impacto da ciência e da tecnologia, as duas áreas de proteção marinha contam com a ação ativa das universidades e seus pesquisadores, que investigam os problemas e buscam soluções teóricas, práticas e institucionais para mitigação das problemáticas emergentes.

Os dois casos, em termos de escala, compreendem uma atuação localizada e regionalizada que configuram desdobramentos de iniciativas globais tais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A atuação internacional de forma indireta aproxima as duas unidades, pois há uma convergência de ideias que foram desenvolvidas e estabelecidas no âmbito internacional, como a Década do Oceano, com desdobramentos no âmbito local, tais como a transferência de ideias, regulamentações e ações. Isso corrobora com o que é desenvolvido por Keck e Sikkink (1999) e Stone (2013) sobre as comunidades transversais e sua influência na agenda local. Existe uma rede global de informação capaz de influenciar decisões governamentais em diferentes níveis. Ações realizadas em conjunto em prol de uma missão possuem valores dentro do processo decisório, seja na participação

ativa de desenvolvimento de políticas, seja no apoio em ações localizadas que mitigam questões socioeconômicas e ambientais.

Ainda que essas ações sejam particularmente específicas diante da realidade brasileira no que se refere à conservação ambiental, isso exclui os benefícios e os impactos que as associações possuem na qualidade de vida de cidadãos que usufruem desses espaços, como no caso de limpeza de praias, ou na conservação de espécies importantes para fauna, como no caso do peixe-boi e da tartaruga marinha.

## 5 Conclusão

Apesar de sua importância para a sustentação da vida, a governança dos oceanos passa por uma série de desafios que só serão superados através de ampla participação social. Esta, porém, muitas vezes é limitada e enfrenta outras dificuldades para uma maior incidência na conservação ambiental. Apesar das limitações, atores sociais têm desempenhado um papel aparentemente significativo na governança marinha do Nordeste. Nesse sentido, a presente pesquisa evidenciou as potencialidades e os impactos positivos em ações coletivas realizadas por atores não-estatais na governança marinha em UCs.

Considerando a complexidade sociopolítica e econômica dos problemas ambientais que afetam o oceano, nossos resultados promoveram um mapeamento inicial de associações não governamentais que participam de ação coletiva no que tange a manutenção ambiental marinha em três estados brasileiros: Paraíba, Pernambuco e Alagoas.

A percepção das potencialidades a serem estudadas na região ressaltam a necessidade de uma maior dedicação aos casos estudados, principalmente sobre a UC da Paraíba. Como agenda de pesquisa, observa-se a importância de pesquisas de campo e a estruturação de entrevistas com os atores locais, na intenção de criação de uma análise mais aproximada e robusta. Outra dimensão de aprofundamento é em torno da avaliação das redes de cooperação internacional e como elas se configuram, considerando a influência externa na governança marinha nacional. Em termos práticos, para aprofundar na avaliação da qualidade da participação, seria necessário identificar orçamento das ONGs, número de membros (voluntários e contratados), destinos e mapeamento de captação de apoio externo (treinamentos, financiamentos, entre outros), bem como outras variáveis que podem iluminar possíveis diferenças entre tais atores.

Apesar dos desafios da APA Costa dos Corais (PE/AL), é possível inspirar-se no que tange a referências relativamente à criação de um centro de pesquisa, um conselho gestor participativo e um plano de manejo que considere aspectos socioambientais. A descrição e o desenvolvimento da APA Naufrágio Queimado é uma oportunidade de fortalecimento de espaços de conservação da natureza. Por ora, observa-se que há amplo espaço para a produção de pesquisas no sentido de ampliar a compreensão analítica, tais como uma investigação da questão das relações de gênero na governança, bem como discussões sobre participação democrática e desenvolvimento regional, considerando as possibilidades de investimento internacional. Conclui-se com a constatação da urgência de ampliação

de redes de informações, financiamento, ações e políticas efetivas para uma pujante conservação ambiental e marinha na região Nordeste do Brasil.

## 6 Referências

ABIRACHED, C. F. *et al.* **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um Guia para Gestores e Conselheiros**. 2014.

ALONSO, A; COSTA, V; MACIEL, D. Environmental activism in Brazil: the rise of a social movement. In: **Citizenship and Social Movements, Perspectives from the Global South**, 2010.

ALVES, E. E. C; FERNANDES, I. F. D. A. L. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: uma transformação no debate científico do desenvolvimento? **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, 21, 2020.

ALVES, E. E. C. *et al.* Como fazer uma revisão sistemática da literatura? Um guia prático em governança marinha. **Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**. Boa Vista: Editora IOLE, 67-117, 2022.

ANCKAR, C. On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. **International Journal of Social Research Methodology**, v. 11, n. 5, p. 389-401, 2008.

BIERMANN, F. Global Governance and the Environment. In: BETSILL, M. M.; HOCHSTETLER, K.; STEVIS, D. **Advances in International Environmental Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

BIRKLAND, T. M. Agenda setting in public policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of public policy analysis**. Routledge, p.63-78, 2007.

BOMBANA, B. *et al.* Uso e conservação do oceano: para além do que se vê. In: HARARI, Joseph (org.). **Noções de oceanografia**. São Paulo: Instituto Oceanográfico. E-book. Cap. 36: p. 819-845, 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Decreto S/N de 23 de outubro de 1997**. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, nos Estados de Alagoas e Pernambuco, e dá outras providências. Brasília, MMA, 1997.

CAMPBELL, L. M. *et al.* Global oceans governance: new and emerging issues. **Annual review of environment and resources**, v. 41, pp. 517-543, 2016. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-environ-102014-021121>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CAVALCANTI FILHO, P. F. **O Nordeste na encruzilhada do desenvolvimento**: a necessidade de constituição de um sistema regional de inovação. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, C. N; BRANDÃO, C. A. (org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, p. 221-245, 2017.

CASULA, M. Who governs in (local) governance? Theoretical considerations and empirical evidence. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1121–1138, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612161618>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1992.

DECLARAÇÃO, DO RIO DE JANEIRO. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Estud.** v. 6, n. 15, p. 153-159, 1992.

GERHARDINGER, L. C. *et al.* Marine protected dramas: the flaws of the brazilian national system of marine protected areas. **Environmental Management**, v.47, 2010. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-010-9554-7>. Acesso em: 26 out. 2021.

HAAS, P. M. Evaluating the effectiveness of marine governance. In: HAAS, P. M. **Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics**. Routledge, 2015. p. 310-334.

JONES, P. J.; LONG, S. D. Analysis and discussion of 28 recent marine protected area governance (mpag) case studies: challenges of decentralisation in the shadow of hierarchy. **Marine Policy**, v. 127, n. 104362, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X20310137>. Acesso em: 18 abr. 2022.

JOÃO PESSOA. Superintendência de Administração do Meio Ambiente - Sudema (ed.). **Unidade de Conservação Naufrágio Queimado**. Disponível em:

<https://sudema.pb.gov.br/unidades-de-conservacao-1/unidade-de-conservacao-queimado>. Acesso em: 23 ago. 2022.

KECK, M. E; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, v.51, p.89-101, 1999.

LANDMAN, T. **Issues and methods in comparative politics**: an introduction. Routledge, 2008.

LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. **American political science review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

MARQUES, P. H. D; CERQUEIRA NETO, S. C. Environmental conflicts and management of marine resources in the Cassurubá Complex, Bahia, Brazil. **Marine Policy**, v.127, p.104435, 2021.

MMA/ICMBIO. **Plano de manejo da área de proteção ambiental Costa dos Corais**. 2021

O'NEILL, K. **The environment and international relations**. Cambridge University Press, 2017.

177

OSTROM, E. Reflections on the commons. In: **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global environmental change**, v. 20, n. 4, p. 550-557, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378010000634>. Acesso em: 03 mai. 2022.

PARMENTIER, R. Role and impact of international NGOs in global ocean governance. In: CHIRCOP et al. (eds.), **Ocean Yearbook**, v. 26, n.1, 2012.

PATERSON, M. Theoretical Perspectives on International Environmental Politics In: BETSILL, M. M; HOCHSTETLER, K; STEVIS, D. **Advances in International Environmental Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

PRETTO, D. J; MARIMON, M. P. C. Desafios à gestão participativa na perspectiva dos gestores e conselheiros da reserva biológica marinha do arvoredo, Santa Catarina. UFPR: **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 42, p. 328-344, dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/53916>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SANTOS, B. *et al.* **Proposta de criação do parque estadual marinho do Naufrágio Queimado**. Universidade Federal da Paraíba, 2018.

SPALDING, A. K.; YCAZA, R. de. Navigating Shifting Regimes of Ocean Governance: From UNCLOS to Sustainable Development Goal 14. **Environment and society**, v. 11, n. 1, pp. 5-26, 2020. Disponível em: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/environment-and-society/11/1/ares110102.xml>. Acesso em: 14 mar. 2022.

STEINER, A. Q; ALVES, E. E. C; SANTANA, L. P. Civil society: Nongovernmental organisations, public opinion, and individuals. In: **Routledge Handbook of Marine Governance and Global Environmental Change**. Routledge, p. 100-111, 2022.

STONE, D. Knowledge Networks/Policy Networks. In: STONE, Diane Knowledge **Actors and Transnational Governance**. London: Palgrave Macmillan UK, p. 37–61, 2013. Disponível em: [http://link.springer.com/10.1057/9781137022912\\_3](http://link.springer.com/10.1057/9781137022912_3). Acesso em: 03 jun. 2025.

UNESCO. **Declaração sobre a Contribuição da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI)**. 2017. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249373>\_por. Acesso em: 03 jun. 2025

VIERROS, M. K. *et al.* Considering Indigenous Peoples and local communities in governance of the global ocean commons. **Marine Policy**, v. 119, n. 104039, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X19309212>. Acesso em: 01 mai. 2022.

***Marine governance:  
a comparative analysis of non-state action the Conservation Units  
in the Northeast Brazil***

**ABSTRACT:** What is the role of non-state actors in marine governance? This research focused on the first step: mapping the activities within Environmental Protection Areas (APAs) in Northeast Brazil. The theory emphasizes environmental problems and policies, as well as the challenges of governance at global levels and their local ramifications. From a methodological standpoint, we used the comparative method, analyzing data from primary and secondary sources of two Conservation Units (UCs): the Costa dos Corais Environmental Protection Area (APA) (PE/AL), considered the largest coastal-marine UC in Brazil, and the Naufrágio Queimado APA (PB). Approximately 25 non-governmental organizations (NGOs) in operation were mapped and categorized, noting their proximity to the scientific community and the international sphere. The majority undertake initiatives such as beach cleanups, socio-environmental projects focused on fauna conservation, and support for fishing communities. Other differences were observed, broadening possibilities for typology and raising questions for a research agenda.

**KEYWORDS:** Marine Governance; Oceans; Conservation Units; Non-Governmental actors; Environmental protection.

179

***Gobernanza marina:  
un análisis comaprativo de la acción no estatal en las Unidades de  
Conservación del Nordeste de Brasil***

**RESUMEN:** ¿Cuál es el papel de los actores no estatales en la gobernanza marina? La presente investigación se centró en el primer paso: mapear la actuación en Áreas de Protección Ambiental (APA) en el Nordeste de Brasil. La teoría enfatiza problemas y políticas ambientales, además de los desafíos de la gobernanza en los ámbitos global y sus desdoblamientos a nivel local. Desde el punto de vista metodológico, empleamos el método comparado, analizando datos de fuentes primarias y secundarias de dos Unidades de Conservación (UC): el Área de Protección Ambiental (APA) Costa de los Corales (PE/AL), considerada la mayor UC costero-marina de Brasil, y el APA Naufragio Queimado (PB). Se mapearon y categorizaron alrededor de 25 organizaciones no gubernamentales (ONG) en actividad, observando su proximidad con la comunidad científica y la esfera internacional. La mayoría desempeña iniciativas de limpieza de playas, proyectos socioambientales orientados a la conservación de la fauna, así como de apoyo a comunidades de pescadores. Se observaron otras diferencias, ampliando las posibilidades de tipología y planteando cuestiones para una agenda de investigación.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza marina; Océanos; Unidades de conservación; Actores no gubernamentales; Protección ambiental.