



Universidade Federal do Pará  
Núcleo de Meio Ambiente – NUMA



Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos  
Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia - PPGEDAM

**IOLENE FREITAS DE AZEVEDO**

**O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DA  
POLÍTICA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARÁ**

Belém  
2015

**IOLENE FREITAS DE AZEVEDO**

**O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DA  
POLÍTICA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), no Curso de Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Área de Concentração: Gestão Ambiental - Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais. Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (NUMA/UFPA).

Orientador: Professor Dr. Claudio Fabian Szlafsztein.

Belém  
2015

Dados Internacionais de Catalogação- na-Publicação (CIP)  
Biblioteca do Núcleo de Meio Ambiente/UFPA

---

Azevedo, Iolene Freitas de

O processo participativo na construção da política de gerenciamento costeiro Pará / Iolene Freitas de Azevedo – Belém, 2015.

Orientador: Claudio Fabian Szlafsztein.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2015.

1. Gestão Costeira. 2. Políticas Públicas. 3. Qualidade. 4. Participação. I. Szlafsztein, Claudio Fabian, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 333.70

---

**IOLENE FREITAS DE AZEVEDO**

**O PROCESSO PARTICIPATIVO NA CONSTRUÇÃO DA  
POLÍTICA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), no Curso de Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.

Área de Concentração: Gestão Ambiental - Desenvolvimento Territorial e Ações Públicas Locais. Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará (NUMA/UFPA).

Orientador: Professor Dr. Claudio Fabian Szlafsztein.

Defendida e aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Conceito: \_\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Prof. Claudio Fabian Szlafsztein - Orientador  
Dr. Em Ciências Naturais  
Núcleo de Meio Ambiente (NUMA)/Universidade Federal do Pará (UFPA)

---

Profa. Maria do Socorro Almeida Flores – Membro Interno  
Dra. em Direito, Direitos Humanos e Meio Ambiente  
Núcleo de Meio Ambiente (NUMA)/Universidade Federal do Pará (UFPA)

---

Profa. Marcia Aparecida da Silva Pimentel – Avaliador Externo  
Dra. em Geografia Física  
Curso de Graduação e Pós-Graduação de Geografia (PPGEO)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus em primeiro lugar, esta força superior que nos permite a coragem, a sabedoria, a vontade para alcançarmos nossos objetivos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM), pela oportunidade de mais uma conquista em minha vida, em especial, ao corpo docente deste Programa.

Ao Prof. Dr. Claudio Fabian Szlafsztein, pela orientação e paciência durante a realização deste mestrado.

Aos meus familiares que suportaram minha ausência nos momentos de cumprimento das demandas do PPGEDAM.

Aos amigos, Emiliana Brito, Maria da Conceição Rosa, Carla Lopes, Jean Michel, Luciano Gomes, Paulo Maia, Lorenda Raiol, Oneide Castro e, a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para o alcance de mais esta conquista em minha vida.

Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas quando o povo sabe, ao contrário, manter as suas prerrogativas, não é possível a esses encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo permanece árbitro das leis, dos juízes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, e só então, é a coisa pública coisa do povo (CÍCERO,1995).

## RESUMO

O processo de gerenciamento da zona costeira no Brasil considera o modelo integrado de suas ações, com o envolvimento de todos os interessados no ordenamento territorial e ambiental da área que abrange a faixa costeira no País. Para tanto, exige a incorporação de processos participativos, com a presença da sociedade na elaboração, aplicação e avaliação das políticas públicas direcionadas à gestão deste espaço geográfico, que inclui 17 estados costeiros brasileiros. Estas determinações foram estabelecidas por Decreto Federal, que regulamentou as regras de uso e ocupação da zona costeira brasileira. Contudo, os estados costeiros passaram a elaborar e implementar suas políticas públicas direcionadas à gestão de suas faixas costeiras e, como consequência, no estado do Pará, foram desenvolvidas diversas ações que resultaram na construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, as quais ocorreram em diferentes etapas, envolvendo os 39 municípios que compõem a faixa costeira paraense, além de diversas instituições parceiras na gestão deste espaço. O desenvolvimento das etapas serviu de cenário para a realização de uma investigação sobre a qualidade da participação na construção deste instrumento legal. Os procedimentos técnicos empregados permitiram alcançar o resultado para a qualidade da participação, a partir da realização de três etapas principais, desde a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo, com a aplicação de parâmetros, que garantiram as respostas necessárias à investigação proposta. Como técnicas de pesquisa, foram consideradas as manifestações feitas pelos atores presentes nas duas etapas desenvolvidas para a construção deste instrumento legal - as oficinas e as oitivas. Como consequência, foram feitas as análises das contribuições resultantes de tais manifestações. O resultado da investigação proporcionou obter como resposta à qualidade desta participação para quem e de quem, nas etapas de construção deste instrumento legal, considerando o interesse demonstrado por todos os interessados em contribuir com o processo de gerenciamento da faixa costeira do Pará.

Palavras-chaves: Gestão costeira, Políticas públicas, Qualidade, Participação.

## ABSTRACT

The coastal zone management process in Brazil considers the integrated model of its shares, with the involvement of all stakeholders in territorial and environmental planning area covering the coastal strip in the country. To do so, requires the incorporation of participatory processes, the presence of society in the formulation, implementation and evaluation of public policies aimed at managing this geographic area, which includes 17 Brazilian coastal states. These determinations were established by Federal Decree, which regulates the rules of use and occupation of the Brazilian coastal zone. However, coastal states began to design and implement public policies aimed at managing its coastline and, consequently, in the state of Para, were developed several actions that resulted in the construction of the Bill for the State Policy on Coastal Management, which occurred in different stages, involving 39 municipalities that make up the Para coastal strip, and several partner institutions in managing this space. The development of the steps was the setting for carrying out an investigation into the quality of participation in the construction of this legal instrument. The technical procedures employed precluded the result for the quality of participation from the implementation of three main steps, from the bibliographical research, desk research and field research, with the application parameters, which secured the necessary answers to research proposal. Research techniques, demonstrations made by the actors present in both phases developed for the construction of this legal instrument were considered - the workshops and hearings. As a result, the analyzes of the resulting contributions of such manifestations were made. The outcome of the investigation provided to obtain an answer to the quality of this participation to whom and from whom, in the stages of construction of this legal instrument, considering the interest shown by all stakeholders in contributing to the management process of the coastal Pará range.

Keywords: Coastal management, public policies, quality, participation.



## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Etapas, Ações/datas de realização, local e identificação das instituições presentes nas oficinas e oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....44
- Quadro 2 - Ações, técnicas de pesquisa e parâmetros considerados na análise da qualidade da participação na construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....50

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

- Fotografias 1 e 2 – Realização da primeira e segunda oficina de construção do PL para a Política Estadual Do GERCO-PA.....43
- Fotografias 3 e 4 – Realização das oitivas para a construção PL para a Política Estadual do GERCO-PA Pará, nos municípios polos de Breves e Soure.....45
- Fotografias 5 e 6 - Realização das oitivas para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, nos municípios polos de Belém e Bragança.....45

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delimitação da Zona Costeira brasileira, com destaque para os 17 estados que a Compõe .....	35
Figura 2 – Faixa terrestre da zona costeira paraense – Setores I, II e III. Destaque aos municípios polos de Breves, Soure, Belém e Bragança.....	39
Figura 3 - Evolução das Políticas Públicas para a Gestão Costeira no Brasil e no Pará.....	40
Figura 4 - Instituições e Municípios convidados e presentes nas etapas de construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará .....	53
Figura 5 - Quantidade de atores presentes nas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....	54
Figura 6 – Percentual de atores presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....	56
Figura 7 - Total de atores que se deslocaram aos municípios polos costeiros, nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....	57
Figura 8 - Representação espacial do fluxo dos atores no Setor I da zona costeira paraense, com destaque para a presença do município de Bragança.....	60
Figura 9 - Representação espacial do fluxo dos atores no Setor II da zona costeira paraense, com destaque para a presença do município de Bragança.....	61
Figura 10 - Representação espacial do fluxo dos atores no Setor III da zona costeira Paraense.....	62
Figura 11 - Quantidade de manifestações e contribuições dos atores de acordo com a esfera de poder, nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....	63
Figura 12 - Contribuições e não contribuições nas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, por gênero dos atores.....	67
Figura 13 – Contribuições e não contribuições dos atores nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, por grau de instrução.....	68
Figura 14 - Percentual de instituições presentes nas oitivas por cada polo costeiro paraense..	70
Figura 15 - Total de manifestações e contribuições nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.....	72

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados para os parâmetros de 1 a 9.....	51
Tabela 2 - Quantidade de manifestações realizadas nas oficinas e nas oitivas, por polo Costeiro.....	68

## LISTA DE SIGLAS

ALEPA - Assembleia Legislativa do Estado do Pará

AMAM - Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

APP - Áreas de Proteção Permanente

ARCON - Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará

ASCOM - Assessoria de Comunicação de Soure

ASMUPEQ - Associação das Mulheres do Pesqueiro

ASPEPE - Associação dos Pescadores do Pesqueiro

BPM - Batalhão de Polícia Militar

BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CNPT - Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais

CNS - Conferências Nacionais de Saúde

COEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

COOMPESCAR - Cooperativa Mista de Pesca e Aquicultura da Região do Salgado

CPAq - Centro de Pesquisas Aquáticas

CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

CTE-GERCO - Comitê Técnico Estadual de Apoio ao Gerenciamento Costeiro do Estado do Pará

EMATER-PA - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará

GERCO-PA - Gerenciamento Costeiro do Pará

GERCO-AP - Gerenciamento Costeiro do Amapá

GI-GERCO - Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBAMA/CNPT - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMBio/CR4 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/Centro Regional 4

IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará

IEPA - Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá

IFPA - Instituto Federal do Pará

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPEG - Museu Paraense Emílio Goeldi

NGPR - Núcleo de Gerenciamento do Pará Rural

ONU - Organização das Nações Unidas

PAF - Plano de Ação Federal

PAF-ZC - Plano de Ação Federal para a Zona Costeira

PEGC - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro

PGE - Procuradoria Geral do Estado

PGZC - Plano de Gestão da Zona Costeira

PL – Projeto de Lei

PL GERCO-PA - Projeto de Lei para o Gerenciamento Costeiro do estado do Pará

PMGC - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNGC II - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNRM - Política Nacional de Recursos do Mar

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PROANTAR - Programa Antártico Brasileiro

PROGERCO - Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

PSRM - Plano Setorial para os Recursos do Mar

RQA-ZC - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira

SAGRI - Secretaria de Agricultura do Estado do Pará

SECTAM - Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

SECTUR - Secretaria de Turismo

SEDE - Secretaria de Desenvolvimento

SEDUC - Secretaria de Estado de Educação

SEJUDH-PROCON - Secretaria de Justiça e Direitos humanos/Diretoria de Proteção e Defesa do Consumidor

SEMAGRI - Secretaria Municipal de Agricultura

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMA-PA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará

SEMAM/PR - Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República  
SEMADE - Secretaria de Meio Ambiente e Administração de Barcarena  
SEMAMB - Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Afuá  
SEMDEP - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Produção  
SEMED - Secretaria Municipal de Educação  
SEMEP - Secretaria Municipal de Pesca de Bragança  
SEMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente  
SEMMAC - Secretaria de Meio Ambiente de Colares  
SEMUPA - Secretaria Municipal de Pesca e Aquicultura  
SEPAq - Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura  
SETUR - Secretaria de Estado de Turismo  
SIGERCO - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro  
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SMA-ZC - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira  
SPU - Superintendência do Patrimônio da União  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UEPA - Universidade Estadual do Pará  
UFPA - Universidade Federal do Pará  
UFRA - Universidade Federal Rural da Amazônia  
UNICEF – United Nations Children's Fund  
URE - Unidade Regionalizada  
UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí  
ZC – Zona Costeira  
ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico  
ZEEC - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>19</b>
2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL.....	19
2.1.1 Considerações sobre políticas públicas.....	25
2.1.2 A avaliação da participação social nas políticas públicas.....	28
2.1.3 Definição de qualidade.....	30
2.2 O GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL.....	31
2.2.1 O Gerenciamento Costeiro no estado do Pará e seu Contexto Legal.....	37
2.2.2 A Construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.....	41
<b>3 METODOLOGIA DE ANÁLISE DA QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS ETAPAS DE CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARÁ.....</b>	<b>47</b>
<b>4 RESULTADOS.....</b>	<b>51</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>74</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ofereceu à formulação das políticas públicas, um caráter mais evoluído, proporcionando aos estados da federação e aos seus municípios a competência para formularem suas próprias políticas. Ao mesmo tempo, esta Constituição Federal determinou que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e um dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Tais desdobramentos promoveram a necessidade da utilização da participação de diversos atores no desenvolvimento de determinadas ações e na elaboração de bases legais no País. A partir destas determinações e, em particular, relacionado ao Gerenciamento Costeiro no Brasil, observou-se que no desenvolvimento de suas ações, de forma integrada, ganhou destaque a participação de diversos setores da sociedade no gerenciamento da faixa costeira brasileira, compatibilizando o desenvolvimento econômico e social com a utilização de seus recursos naturais.

Neste contexto, e ao considerar a elaboração de seus instrumentos legais, a gestão das zonas costeiras no Brasil ganhou reforço com a instituição da Lei Federal nº. 7.661 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e, tornou-se a base legal fundamental para o planejamento deste espaço, na busca por um desenvolvimento sustentável deste patrimônio nacional (BRASIL, 2004).

Na década de 1990, o caráter participativo no gerenciamento das zonas costeiras brasileiras ganhou destaque com a institucionalização da II versão do PNGC. Esta foi resultante da Resolução nº. 05 de 1997, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), a qual brotou da adequação deste PNGC à sua prática atual, com a incorporação de novas demandas da sociedade, cujo marco balizador foi representado nos documentos gerados pela RIO-92 – a “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” e a “Agenda 21” (CIRM, 1997).

Com a reformulação do PNGC, a área de abrangência da Zona Costeira (ZC) brasileira ficou considerada como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, abrangendo uma faixa Marítima – que se estende mar afora, distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base<sup>1</sup>, compreendendo a totalidade do Mar Territorial - e; uma faixa Terrestre –

---

<sup>1</sup> As Linhas de Base são aquelas estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, definidas no Decreto Federal nº. 5.300 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004).

porção continental formada pelos municípios que sofrem a influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira (CIRM, 1997).

Este espaço geográfico compreende uma faixa de 8.698 km de extensão e largura variável e uma área de aproximadamente 324.000 km<sup>2</sup>. Inclui 17 estados costeiros - Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul -, nos quais residem aproximadamente 25% da população brasileira, distribuídas em uma densidade média de 121 hab./km<sup>2</sup> (MMA, apud Souza, 2009). Aproximadamente 35% da extensão territorial desta Zona Costeira são ocupados pelo litoral amazônico brasileiro, faixa compreendida entre o rio Oiapoque no Amapá (5°N, 51°W) e a baía de São Marcos no Maranhão (2°S, 44°W) e, abrange os estados do Amapá, Pará e Maranhão (DIAS, 2009).

Com destaque ao processo de construção dos instrumentos legais direcionados à gestão da Zona Costeira brasileira, em 2004 foi publicado o Decreto Federal nº. 5.300, o qual definiu as normas gerais com vistas à gestão ambiental desta porção territorial do País e, estabeleceu as bases legais para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

A partir de então, os estados costeiros brasileiros passaram a formular suas próprias políticas direcionadas para o gerenciamento de suas zonas costeiras, de forma integrada, descentralizada e participativa. Para tanto, o Poder Público Estadual, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejará e executará as atividades direcionadas à gestão na área de abrangência de sua faixa costeira, em articulação com os Municípios e com a sociedade (BRASIL, 2004).

Em decorrência da elaboração das bases legais direcionadas à gestão da zona costeira brasileira, os estados costeiros deram início ao processo de construção de suas políticas públicas direcionadas ao processo de ordenamento territorial e ambiental de suas faixas costeiras, tornando necessária a participação de diversos setores da sociedade no desenvolvimento de diversas ações.

Tendo como exemplo o estado do Pará, as preocupações iniciais com a gestão costeira começaram no ano de 1992, quando foram executadas algumas ações direcionadas ao gerenciamento da faixa costeira deste estado. Tais ações foram desenvolvidas pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP), que alcançou os primeiros estudos para o Zoneamento e Plano de Gestão costeira deste estado e, a então Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), deu início à execução do monitoramento e das ações para o gerenciamento deste espaço.

Neste contexto, e ao considerar que um dos objetivos do modelo de gerenciamento da Zona Costeira brasileira é o processo de participação nas ações desenvolvidas para e neste espaço, conforme preconiza o Artigo 6º, Inciso II do Decreto Federal nº. 5.300/2004, ganhou destaque no ano de 2012, a efetivação de diversas ações direcionadas à gestão costeira no estado do Pará, as quais resultaram na construção do Projeto de Lei para a Política de Gerenciamento Costeiro deste estado (PL para a Política Estadual do GERCO-PA).

Todas as ações realizadas para construção deste instrumento legal foram executadas pela então Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA-PA), com recursos advindos de um acordo de empréstimo firmado entre o Governo do Estado Pará e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Como resultado, esta Secretaria realizou a contratação de uma consultoria individual, através de processo licitatório com bases nas diretrizes do BIRD, a qual em parceria com diversas instituições envolvidas - da esfera federal, estadual e dos municípios costeiros paraenses, entre outros -, deu início à construção do referido Projeto de Lei. Para a construção deste instrumento legal a então SEMA-PA utilizou-se de uma metodologia participativa, a partir do desenvolvimento de diversas ações (PARÁ, 2014).

O cenário para a construção deste instrumento legal alçou o interesse em realizar uma investigação, com o objetivo central de caracterizar e analisar o processo participativo na construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará. Para tanto, considerou-se as manifestações de todos os atores envolvidos neste processo, nas duas etapas realizadas para a construção deste instrumento legal, as oficinas e as oitivas.

A partir da caracterização e análise da participação de todos os envolvidos, nos dois momentos distintos, foi possível responder aos objetivos específicos propostos neste estudo, os quais são: (i) identificar e analisar os procedimentos utilizados na etapa de mobilização de todos os envolvidos no processo de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará e; (ii) caracterizar os diversos atores envolvidos neste processo e analisar suas intervenções e contribuições no momento de realização das oficinas e das oitivas de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.

A justificativa para esta investigação está alicerçada no interesse de se conhecer a qualidade da participação na construção deste instrumento legal, o que permitiu o entendimento, segundo afirma Polette e Silva (2003), de que no processo de gerenciamento costeiro integrado no Brasil, busca-se vincular a dimensão social nas questões ambientais e,

toma-se como princípio a efetiva participação de todos os atores envolvidos (stakeholders)<sup>2</sup> no processo de discussão, elaboração e implementação de políticas públicas.

Para atingir à qualidade da participação, foram empregados os seguintes questionamentos: qualidade para quem e de quem. Para tanto, foram apreciados os materiais disponibilizados pela então SEMA-PA, utilizados no desenvolvimento de todas as ações necessárias à construção deste Projeto de Lei, tais como: os registros de todos os contatos realizados junto aos diversos atores envolvidos neste processo, tais como cópia dos ofícios, cópia das mensagens eletrônicas encaminhadas, cópia dos memorandos enviados às instituições convidadas, as listas de frequência resultantes das duas etapas, além dos registros áudio visuais e fotográficos.

O alcance à qualidade da participação na construção deste instrumento legal permitiu o emprego do método observacional, o qual possibilitou a identificação e caracterização de todos os envolvidos neste processo. A partir das manifestações realizadas pelos atores nas duas etapas realizadas, foi possível o emprego do método comparativo, o qual permitiu conferir as diversas contribuições feitas por estes atores, uma vez que estes concerniam a distintas localizações geográficas, a diferentes gêneros e apresentavam conhecimentos diversificados sobre a temática em discussão.

Para alcançar o resultado esperado, se fez necessário o conhecimento de que a Zona Costeira do Pará apresenta-se dividida em três setores distintos - Setores I, II e III -, totalizando uma área de 79.795,40 Km<sup>2</sup> – em sua faixa terrestre -, compreendendo aproximadamente 6,3 % da área total do estado, envolvendo 39 municípios.

A metodologia empregada para responder ao objetivo principal desta análise, permitiu a adoção de técnicas de pesquisa e de aplicação de parâmetros específicos. Estes foram analisados e quantificados, ponderando o desenvolvimento de todas as ações nas duas etapas realizadas e, considerando os atores envolvidos, suas manifestações e contribuições para a construção deste Projeto de Lei.

O resultado alcançado permitiu identificar à qualidade da participação para quem e de quem, na construção deste instrumento legal, considerando que este resultado só foi possível a partir do interesse apresentado por todos os envolvidos neste processo, tanto no momento de realização das oficinas quanto no momento de realização das oitivas, considerando as numerosas manifestações e contribuições efetivadas por todos.

---

<sup>2</sup> Os *stakeholders* são pessoas ou entidades membros de um grupo determinado que, por razões de interesse, frequentemente exercem determinados papéis (Sautter e Leisen, apud Borba e Barretto, 2015).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O PROCESSO PARTICIPATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

As primeiras ações governamentais em prol da preservação do meio ambiente no Brasil foram realizadas na década de 1930, com a criação de parques nacionais. Como reflexo, em 1934 foi instituído o primeiro Código Florestal Brasileiro com o objetivo de regulamentar o uso da terra no sentido de preservar o meio natural (PENA, 2013). Para Vieira e Cader (2007), a política ambiental preservacionista da década de 1930 foi colocada em segundo plano nas décadas de 1940 e 1950, período no qual foram concentrados esforços na industrialização e no desenvolvimento acelerado no Brasil.

Na década de 1960, com a promulgação da segunda versão do Código Florestal Brasileiro pela Lei Federal nº. 4.771/65, novos parâmetros surgiram na política ambiental, como a criação das Áreas de Proteção Permanente (APP) e a responsabilização dos produtores rurais sobre a criação de reservas florestais em seus terrenos, a Reserva Legal. Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), encarregado dos assuntos pertinentes e relativos à florestas e afins (BRASIL, 1967). Com sua extinção em 1989, suas atribuições foram transferidas à Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), criada em 1973, sob a coordenação do Ministério do Interior, a qual se dedicou ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação a nível nacional, como, por exemplo, a criação de Unidades Nacionais de Conservação.

De acordo com Pena (2013), nos anos seguintes, graças às pressões realizadas pelos movimentos ambientalistas, o Brasil retomou o emprego de ações direcionadas a ampliar a política ambiental, o que para Vieira e Cader (2007), reforçaram a visão de eco desenvolvimento a partir da conciliação dos aspectos econômicos, sociais e ambientais no desenvolvimento.

Esta visão de eco desenvolvimento começou a ser internalizada na política ambiental brasileira com a promulgação da Lei Federal nº. 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a qual passou a utilizar como instrumento de planejamento do desenvolvimento dos territórios o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e, como um dos instrumentos da política ambiental a avaliação de impactos ambientais.

Pela mesma legislação, foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal,

dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Como órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), como um colegiado representativo dos órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil, com vistas aos principais instrumentos de uma política ambiental orientada para as ações descentralizadas.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, as políticas públicas evoluíram e os estados e municípios passaram a ter a competência para formularem suas próprias políticas, ao mesmo tempo em que esta passou a determinar um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo direito de todos e dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Para Rocha *et al.* (2010), a Constituição de 1988 fincou um novo marco na formulação e implementação das políticas públicas no Brasil, uma vez que conferiu autonomia político administrativa aos municípios, os quais se tornaram entes da federação com capacidade e autonomia para formular e implementar suas políticas.

A partir da institucionalização da Política Ambiental no Brasil, em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela Lei Federal nº. 7.735 de setembro de 1989, o qual passou a formular a política florestal no País e a adotar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis Vieira e Cader (2007). Este instituto surgiu com a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental; executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; além de executar as ações supletivas de competência da União (BRASIL, 1989).

Para Vieira e Cader (2007), a década de 1980 foi marcada por um grande avanço na política ambiental no Brasil e a concepção de compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento foi fortalecida nas esferas nacional e internacional quando a Comissão Brundtland, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1987, divulgou o conceito de “desenvolvimento sustentável”, expressão que passou a ser utilizada por representantes do Estado, da sociedade civil e dos empresários.

Segundo Correia (2006), com o encerramento de um período ditatorial no Brasil e ingressando num período de democratização do País, em uma conjuntura de mobilização política, o debate sobre a participação social voltou à tona, com uma dimensão de controle de

setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. Para este autor, a participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do “controle social”<sup>3</sup> no sentido que os setores organizados da sociedade participassem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos para atender aos interesses da coletividade.

Conforme alega Albuquerque (2006), o protagonismo da sociedade civil brasileira na reconstrução democrática do País destacou-se, expressando-se especialmente no processo da Constituinte<sup>4</sup>. Para esta autora, a nova Constituição consagrou a criação de espaços institucionais que garantiram a continuidade da participação popular, marcadas pelas lutas contra a ditadura, com a criação de conselhos e conferências de políticas públicas.

Tais iniciativas propiciaram a incidência da sociedade na elaboração e na gestão de políticas sociais, a partir de seu engajamento nas lutas pela reconstrução e ampliação da democracia, o que provocou o surgimento de novas formas de organização na sociedade brasileira, com a emergência de novos movimentos sociais na cena pública brasileira, questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos – e, o direito de participar da definição das políticas que garantissem tais direitos.

Neste contexto, um vigoroso movimento de participação popular na Assembleia Constituinte propiciou o surgimento de uma nova sociedade civil democrática, articulando movimentos populares e associações profissionais que contribuíram para a sistematização das reivindicações populares, que se converteram em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através do novo ordenamento constitucional, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira (ALBUQUERQUE, 2006).

Relativo às questões ambientais no Brasil, Reed (2008) afirma que o interesse pela participação social iniciou-se na década de 1960 e passou por fases de incorporação das perspectivas locais nas coletas de dados na década de 1970, com o descobrimento do conhecimento local e a aplicação de avaliação participativa rápida em áreas rurais, na década de 1980 e, o uso da participação como regra em agendas de desenvolvimento sustentável nos anos de 1990.

---

3 A expressão ‘controle social’ tem origem na sociologia, é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais, assegurando a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados (CORREIA, 2000).

4 A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi instalada no Congresso Nacional com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil, após 21 anos sob regime militar.

O desdobramento das afirmações acima podem ser percebidos, na década de 1990, pelos avanços na estrutura dos órgãos ambientais de Estado e nas discussões sobre a necessidade de implementação de um modelo de desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável em escala planetária, o que culminou com a realização da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO'92, com repercussão na política ambiental brasileira e no lançamento de novas políticas fomentadas por doações de cooperação internacional, como o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) (VIEIRA e CADER, 2007).

Após a RIO-92, a política ambiental brasileira deu um salto qualitativo, refletido na criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), também no ano de 1992, o qual se apresentou com a obrigatoriedade de formular a Política de Meio Ambiente no Brasil. Outro salto considerável, foi a aprovação da Lei Federal nº. 9.605 de 1998 – Lei de Crimes Ambientais -, que surgiu com a finalidade de punir os infratores ambientais.

Para Milani (2008), a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. O autor afirma ainda, que os anos 1990 foram marcados pela institucionalização da consulta da sociedade civil organizada nos processos de formulação de políticas públicas locais e que, “fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista” (MILANI, 2008. p. 552).

Na entrada do século XXI, segundo Vieira e Cader (2007), a política ambiental brasileira tornou-se mais participativa, tendo em vista o crescente aumento dos conselhos deliberativos e consultivos e o fortalecimento do SISNAMA, com o objetivo de promover a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal.

Em atendimento a este caráter participativo, no ano de 2002 foi lançada a Agenda 21 Brasileira, com vasta consulta à população, universidades, organizações não governamentais, órgãos públicos dos diversos entes federativos, tornando-se um avanço no processo de sensibilização dos governos estaduais e locais para encarar suas responsabilidades para um desenvolvimento sustentável por meio de planejamento estratégico e participativo.

A Constituição Federativa do Brasil, ao considerar o processo participativo na construção de políticas públicas ambientais remete-se à gênese dos princípios do direito ambiental, que considera o princípio da participação popular na proteção do meio ambiente,



com o fundamento específico em seu Artigo 225, o qual traz a imposição ao Poder Público e à coletividade de defender o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com Mirra (1996), existem três mecanismos de participação direta da população na proteção da qualidade ambiental, reconhecidos pelo Direito Brasileiro, entre estes, o que considera a participação nos processos de criação do Direito Ambiental, com a iniciativa popular nos procedimentos legislativos, a realização de referendos sobre leis e a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos.

Para uma melhor compreensão do sentido da participação popular, Valla (1998) define que esta compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, a execução, a fiscalização e a avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (educação, habitação, transporte, saneamento básico, etc.). Para este autor, outros significados de participação é, a modernização, a integração dos grupos 'marginalizados' e, o mutirão.

Segundo afirma Reed (2008), embora a participação seja cada vez mais incorporada na política, as exigências de processos participativos estão em desacordo com muitas das estruturas institucionais das organizações encarregadas de executar essas políticas. Para este autor, muitas das limitações com experiências em processos participativos têm suas raízes nas culturas organizacionais das pessoas que patrocinam ou participam delas e, que o sucesso dos processos participativos se dá em longo prazo e pode depender institucionalmente da incorporação e participação dos interessados.

Para Bordenave (1994), a participação social funciona como um processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. O autor considera ainda, a micro participação como a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum da qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos e, a macro participação como a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a história da sociedade.

Para Gohn (2004), existem algumas considerações sobre a participação propriamente dita e, que os pressupostos gerais que sustentam as afirmações sobre a participação são: i) Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados; ii) Não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade; iii) É no plano local, especialmente num dado

território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade e; iv) É no território local que se encontram as instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Ainda segundo o autor,

...estamos vivendo um novo momento na trajetória do associativismo brasileiro. Não podemos perder de vista que essas novas redes associativistas também estão contribuindo para o *empowerment* (empoderamento) dos setores populares em nossa sociedade, ainda que de forma muito pontual por trabalharem com projetos focalizados e tratarem os demandatários excluídos como clientes de serviços sociais (GOHN, 2004. p. 24-25).

Como afirma Bandeira (1999), tem-se tornado cada vez mais aceita no Brasil a ideia de que é necessária a criação de mecanismos que possibilitem a participação mais direta da comunidade, considerando a formulação, o detalhamento e a implementação das políticas públicas. Já para Albuquerque (2006), se faz necessário o entendimento de que no Brasil, a natureza participativa do processo de elaboração de políticas públicas marcou as propostas elaboradas com exigências de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

De acordo com Jacobi (2003), os desafios para ampliar a participação da população estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos locais para criar espaços públicos e plurais de articulação e participação. Nestes espaços, em consonância com as questões ambientais, este autor destaca ainda que,

os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam como base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo, ampliando as possibilidades de a população participar mais intensamente dos processos decisórios como um meio de fortalecer a sua corresponsabilidade na fiscalização e controle dos agentes responsáveis pela degradação socioambiental (JACOBI, 2003. p. 203).

Segundo Cunill (1991), existem dois elementos-chave no conceito de participação: a intervenção no curso de uma atividade pública e, a expressão de interesses sociais. Para esta autora, a partir desses dois elementos é possível identificar os fenômenos que não podem ser considerados como participação cidadã e, pondera ainda, que a participação cidadã não é uma alternativa à democracia representativa, mas apenas um complemento à mesma.

### 2.1.1 Considerações sobre políticas públicas

Para Dye (2009), o estudo de políticas públicas abrange diversos modelos conceituais: o institucional, de processo, de grupos, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e o modelo sistêmico. Ao considerar o modelo de processo, Frey (2000) afirma que a política pública se apresenta como um ciclo fundamentado em três fases político-administrativas: a formulação, a implementação e a avaliação.

Política Pública, segundo Santos (2009), é o “conjunto de intervenções e ações do Estado, orientadas para a geração de impactos nas relações sociais, sendo as mais conhecidas as políticas de educação, saúde, assistência social, transporte, habitação, entre outros”. Apesar de a política pública ter surgido como uma concepção universalista na França pós-revolução de 1789, com o passar do tempo esta vai ganhando uma conotação mais focalizada,

...destinada aos mais desfavorecidos, como políticas compensatórias promovidas pelo Estado para minimizar a questão social (a forma como as elites político-econômicas chamavam as epidemias, os enormes contingentes de desempregados, a violência urbana e as manifestações populares contra a pobreza e a exploração fabril) (SANTOS, 2009, p. 2).

Ainda segundo este autor, somente no século XX, em especial na Europa Ocidental, após a Segunda Guerra Mundial, é que ressurge a ideia de política pública como um direito que todo cidadão possui, independente da sua condição social, sendo necessário definir como construí-las e como financiá-las. Para Frey (2000), a política pública se apresenta como um ciclo fundamentado em três fases político-administrativas: a formulação, a implementação e a avaliação.

Seguindo o estágio da formulação, esta deve ser concebida como um processo de planejamento que passa por um diagnóstico, que deve identificar as reais necessidades das partes envolvidas e estudar quais são as melhores soluções para sua efetivação (AZEVEDO, 2003). Este diagnóstico, de acordo com Da Silva Neto e Serra (2011), pode ser dividido em duas fases: a primeira, que necessita de análises, estudos dos pontos e fatos existentes acerca dos problemas que se quer solucionar com uma política e, a segunda fase, na qual devem ser avaliados os aspectos sociais, econômico-financeiros, políticos e jurídicos para encontrar as melhores diretrizes para a solução do problema.

A fase da formulação de uma política pública deve ser precedida pela definição de uma agenda que, segundo Calmon e Costa (2007), esta consiste no processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são transformadas em itens, aos quais os agentes

públicos devem prestar atenção. Para Souza (2006), os governos podem definir esta agenda de três formas: i) focalização nos problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se assume o que deve ser feito para solucioná-los; ii) focalização na política propriamente dita, com a construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema, via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse e; iii) focalização nos participantes, os quais compreendem os grupos políticos, a mídia, os partidos políticos, os grupos de pressão, os acadêmicos, os burocratas, entre outros.

Acredita-se que uma agenda com foco nos participantes contemple as outras duas formas, pois, tanto a solução de um problema quanto a formação de uma consciência política necessitam do estabelecimento e da manutenção de relações de cooperação e colaboração entre os diferentes atores sociais.

Sob essa perspectiva, Calmon e Costa (2007) ponderam que, ao focalizar no papel dos atores para a formação da agenda, devem-se considerar as diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando, assim, a possibilidade de elaboração de uma política pública.

Dessa forma, segundo Ferreira *et al.* (2012), o planejamento não pode ser visto como um processo “de cima para baixo” (*top-down*), em que as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e que decidem o que e como serão formuladas e implementadas as políticas.

Como propõe De Oliveira (2006), deve-se levar em consideração no fluxo do processo de planejamento aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas, ou seja, ver o processo de “baixo para cima”. O autor considera, ainda, que,

A população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela (chamados *street-level bureaucrats*, ou burocratas da rua) devem influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas. ...essa concepção se justifica, pois, além de apoiar questões de efetividade e eficiência - pois esses agentes sociais sabem exatamente o que acontece e o que seria melhor para alcançar os resultados da política -, torna-se um processo mais democrático com a participação das partes interessadas nas decisões que lhes afetam (DE OLIVEIRA, 2006. p. 279).

Ao ponderar que a transformação das políticas públicas em ações e mudanças efetivas depende de teorias e modelos que auxiliem os agentes a pensá-las e operacionalizá-las, ganha destaque o modelo referencial apresentado por Dye (2005), caracterizado como sistêmico, no qual a política pública é vista como produto do sistema político. Ainda segundo

o autor, o conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável de toda a sociedade.

Segundo Ferreira *et al.* (2012), a noção de sistema implica a inter-relação entre os elementos que o compõe: os *inputs*, os quais são recebidos no sistema político tanto sob formas de demandas como apoio, enquanto os *outputs* (política pública) podem exercer um efeito modificador sobre o ambiente e suas demandas, podendo ter influência sobre este sistema político.

Para Dye (2005), o valor do modelo sistêmico para a análise de políticas públicas encontra-se nas seguintes questões: que as dimensões ambientais geram demandas sobre o sistema político; que as características relevantes do sistema político que o habilitam e sua transformação tornam-se demandas para as políticas públicas; que os *inputs* ambientais afetam o caráter do sistema político; que as características do sistema político influenciam o conteúdo das políticas públicas; que os *inputs* ambientais influenciam o conteúdo das políticas públicas; que as políticas públicas afetam, via *feedback*, o ambiente e o caráter do sistema político.

Nesse sentido, Ferreira *et al.* (2012), afirmam a existência de um ciclo, o qual será compreendido como uma construção política e social que corrobora com a ideia de que as políticas públicas não seguem um processo linear e contínuo, pelo contrário, que este é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado e sociedade; que as políticas públicas são essenciais para o desenvolvimento, não só econômico, mas numa perspectiva mais ampla, que contemplem a dimensão social, política e ambiental, bem como os desafios, contradições e dicotomias que se estabelecem nas relações entre Estado e sociedade.

Para Teodósio (2009), os atores do Estado e da sociedade têm sido levados a repensar e reordenar seus papéis em prol da construção mais avançada e democrática das políticas públicas, com diferentes formas de colaboração, seja nos estudos acadêmicos, nas iniciativas de intervenção social, nas quais se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, como conselhos gestores, orçamento participativo, planejamento participativo e fóruns temáticos. Para o autor, todas estas formas de articulação implica uma maior aproximação da sociedade civil com o Estado a partir de lógicas menos verticalizadas de relacionamento, colocando a descentralização, a participação e o engajamento dos cidadãos como elementos centrais na gestão das políticas públicas.

Neste contexto, e dada à atenção especial às questões ambientais no Brasil, na abordagem dos processos de construção de políticas públicas, Mirra (1996) alega que estes apresentam sua gênese nos princípios do direito ambiental, que considera a participação popular na proteção do meio ambiente, tal como explícito no Artigo 225<sup>5</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil.

### **2.1.2 Avaliação da participação social nas políticas públicas**

De acordo com Teixeira *et al.* (2012), o contexto institucional que permitiu o desenho de uma nova arquitetura da participação no Brasil foi impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Para Santos e Avritzer (2002) a constituição “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”.

Souza (2005) declara que esta nova arquitetura da participação no Brasil, foi expressa em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em questões como a descentralização administrativa e a incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

No que se refere a esta arquitetura da participação no Brasil, Teixeira *et al.* (2012), destacam que alguns artigos da Constituição Federal expressam preceitos que incentivam experiências de gestão pública participativa. Para estes autores, esta Constituição traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). No contexto da ampliação da participação em escala nacional, estes autores destacam a realização de diversas conferências no Brasil, mesmo antes de 1988 e, afirmam que este mecanismo de formulação de políticas públicas foi criado na década de 1930, embora naquele momento fosse restrito aos agentes estatais.

Segundo Hochman (2005), anterior à Constituição Federal, com referencia à instauração da ditadura de 1937, houve um facilidade na efetuação de uma reforma que

---

5 CAPÍTULO VI - Do Meio Ambiente - Artigo 225: 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.

objetivou aumentar a presença dos serviços sanitários federais nos estados, reformulando a relação entre estes e a União.

Tais desdobramentos resultaram na instituição das Conferências Nacionais de Saúde (CNS), sendo que a 1ª Conferência foi realizada, durante o governo Getúlio Vargas, em 1941, antes mesmo da criação do Ministério da Saúde. Quatro décadas depois, em 1986, foi realizada a 8ª Conferência Nacional de Saúde a qual aprovou as diretrizes para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e, foi a primeira conferência com ampla participação popular.

...cerca de quatro mil e quinhentas pessoas, dentre as quais mil delegados, estiveram presentes nesta conferência o que representou, inegavelmente, em um marco, pois introduziu no cenário da discussão da saúde, a sociedade, com a participação das entidades representativas da população, tais como moradores, sindicatos, partidos políticos, associações de profissionais e parlamento (BRAVO, 2006. p. 9).

Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar, no nível nacional, a participação na formulação de políticas públicas no Brasil. Teixeira *et al.* (2012), afirmam que ainda existe a necessidade de se discutir a respeito dos objetivos dos espaços participativos, o que requer o entendimento de como ocorre a escolha dos participantes e das categorias dos participantes envolvidos. Para estes autores, antes de participativos esses são espaços representativos, que enfrentam desafios semelhantes aos parlamentos e ao Executivo no que tange à representatividade e à responsividade, uma vez que a representação ocorre de maneira distinta, em distintos contextos.

No contexto da participação social na construção de políticas públicas direcionadas ao gerenciamento da zona costeira brasileira, considera-se que este é um exercício contemporâneo, advindo das determinações do Decreto Federal nº. 5.300/2004, que proporcionou mudanças e evoluções no marco legal do GERCO no Brasil, reforçando a necessidade de gerenciar, de forma integrada e participativa, as ações na ZC e, sua compatibilização com o meio ambiente.

Com as determinações advindas do PNGC II, pela Resolução CIRM nº. 05/1997, a esfera Estadual passou a realizar seu planejamento e a executar suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental, com a União, com os municípios e com a sociedade, de forma participativa.

Em relação à gestão costeira no Brasil, Polette (2009) esclarece que a forma pela qual será possível colocar em prática as ações de gerenciamento costeiro no País é através dos instrumentos já existentes, os quais necessitam de uma efetivação de forma integrada na sua totalidade, com a participação da sociedade de forma responsável e compromissada nas

tomadas de decisões. O autor enfatiza ainda, que a conquista da participação da sociedade no processo de aplicação do Programa de Gerenciamento Costeiro, demonstra uma participação até então embrionária, decorrente do caráter autoritário e pouco eficiente quanto aos arranjos intra e interinstitucional que o PNGC II possui.

No processo de gerenciamento costeiro no Brasil, avaliar a participação da sociedade requer considerar que a definição do que seja avaliação parece ser quase consensual, como afirmam Da Costa e Castanhar (2003) que,

De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (DA COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 972).

A avaliação serve para subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua execução, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. “É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo” (CUNHA, 2006. p. 1).

De acordo com Milani (2008), para que ocorra a participação é necessário entender que os instrumentos participativos devem ser questionados sob duas óticas críticas: quem participa e que desigualdades subsistem na participação? e, como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?

### **2.1.3 Definição de qualidade**

Segundo Garvin (1988), existem várias definições de qualidade, com suas respectivas dimensões ou medições: transcendente - apresenta característica inerente e imensurável da qualidade; baseada no produto – apresenta variáveis mensuráveis e precisas que se identificam com a qualidade de um produto; baseada no utilizador – perspectiva idiossincrática e pessoal da qualidade e uma das mais subjetivas; baseada na construção – a qualidade é determinada pela procura de um produto (se as pessoas o querem é porque é bom) e; baseada no valor – envolve qualidade e preço (pode usar qualquer uma das medidas de qualidade já descritas, mas compara-as com o custo do produto).



Quando se fala de qualidade é preciso especificar o que se pretende com o significado do termo. Para Garvin (1988), este requer a resposta aos diversos questionamentos: que aspecto de qualidade, qualidade para quem e com que objetivo e qualidade de quem. Após estas especificações será possível medir a qualidade.

Considerando as dimensões da qualidade, Garvin (1988) as define em: i) performance – características operacionais primárias do produto; ii) características: características secundárias que permitem diferenciar os produtos; iii) confiança: probabilidade de um produto funcionar mal ou avariar; iv) conformidade: grau de adesão do produto a padrões previamente estabelecidos; v) durabilidade: medida de vida do produto; vi) manutenção: facilidade que um produto tem em ser reparado, caso necessário; vii) estética: medida baseada em opinião pessoal (qual o aspecto do produto, o cheiro, o sabor, a reação ao tato) e; viii) percepção de qualidade: como é que o consumidor vê o produto, baseando-se na abordagem transcendente de que o consumidor reconhece a qualidade quando a vê.

Para Ferreira (1991), definir qualidade é de fato uma tarefa complexa e, que nem todas as definições e dimensões são apropriadas a qualquer ambiente, no entanto, são úteis para ajudar a clarificar seu o conceito, em particular em funções administrativas e de serviços.

Segundo Ferreira (1991), a definição de qualidade está associada a fatores de natureza subjetiva, tais como sistema de valores e, que aquilo que pode ser considerado qualidade por uns, pode também ser considerado inapropriado por outros. Contudo, esclarece que existem discordâncias entre os tipos e as dimensões da qualidade, mas que há uma interação entre defini-la, medi-la e estabelecer critérios para os seus determinados níveis.

## 2.2 O GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL

A preocupação do governo brasileiro com a utilização dos recursos marinhos e dos espaços costeiros teve início na década de 1970, a partir da necessidade de se administrar de forma sustentável os recursos naturais da zona costeira. Tais preocupações permitiram o surgimento de um processo de gestão integrada da faixa costeira brasileira, dando origem ao Gerenciamento Costeiro Integrado, o qual foi definido como um processo participativo, contínuo, interativo e adaptativo, e que inclui deveres associados, metas e objetivos pré-determinados. Envolve ainda uma avaliação abrangente da realidade em que está inserida e, tem como objetivo o planejamento dos usos e o gerenciamento dos sistemas e recursos (POLETTE e SILVA, 2003).

A partir desta década, o governo brasileiro passou a dedicar especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros, visando ao ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Esta atenção proporcionou ao País iniciar um processo de construção de instrumentos legais e de arranjos institucionais que passaram a subsidiar a aplicação de ações direcionadas à faixa costeira brasileira. Como exemplos, foram criadas a Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR) em 1973 – Decreto Federal nº. 73.030 – e, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) em 1974 – Decreto Federal nº. 74.557. Ainda, foram instituídas a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) em 1980 – Decreto Federal nº. 5.377 – e, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) em 1981 - Lei Federal nº. 6.938.

Como forma de adaptar às realidades atuais o processo de gestão costeiro no Brasil, houve a necessidade de realizar alterações na institucionalização da CIRM, a qual passou por diversas adulterações, o que proporcionou a revogação do Decreto Federal nº. 74.557/1974 pelo Decreto Federal nº. 3.939/2001, este alterado pelos Decretos Federais nº. 4.815/2003; nº. 6.107/2007; nº. 6.484/2008; nº. 6.756/2009 e nº. 6.979/2009. Neste sentido, a CIRM surgiu com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução PNRM e gerenciar o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), criado pelo Decreto Federal nº. 86.830/1982, além de assumir a responsabilidade na geração de diretrizes e políticas para sua área de atuação (BRASIL, 1974).

No intuito de prosseguir com o processo de criação dos instrumentos legais para subsidiar o processo de gestão da extensa faixa costeira do País, em 1987 a CIRM estabeleceu o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PROGERCO), com o propósito de estruturar o planejamento e a gestão deste espaço, de forma integrada, descentralizada e participativa, para garantir a utilização sustentável dos recursos costeiros, por meio da metodologia do zoneamento no PNGC.

As questões do gerenciamento costeiro no Brasil foram levantadas, no âmbito da CIRM, paralelo às questões referentes aos recursos do mar, na década de 1980, com a inserção de um Programa de Sistemas Costeiros no I Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), o que proporcionou ao Governo Brasileiro dar especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros e, a expressar o compromisso com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos.

O PNGC passou a constituir-se na base legal fundamental para o planejamento da zona costeira no Brasil e, em seu Artigo 5º está definido que sua elaboração e execução obedecerão a normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do

meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA e, que contemplem, entre outros, os aspectos da urbanização; da ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; do parcelamento e remembramento do solo; do sistema viário e de transporte; do sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; da habitação e saneamento básico; do turismo, recreação e lazer; do patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

Esta adequação considerou que as Zonas Costeiras abrigam um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental; que a maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras e; que a atividade de gerenciamento deste espaço implica na construção de um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores do governo, e deste com a sociedade (CIRM, 1997).

No ano de 1996, no âmbito da CIRM, por Portaria Ministerial nº. 0440 de dezembro de 1996, foi criado o Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), coordenado pelo MMA e, instituído com o propósito de promover a articulação das Ações Federais na Zona Costeira a partir dos Planos de Ação Federal (PAF).

Segundo Filet (2006), a CIRM protagonizou o avanço nos debates sobre o PSRM, como uma das origens do Gerenciamento Costeiro no Brasil. Este autor afirma ainda, que as primeiras ações voltadas à gestão costeira a nível nacional, foram executadas com recursos advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) - comumente denominado Banco Mundial -, resultante de acordos de empréstimos junto ao governo brasileiro.

Para Filet (2006), anterior à criação da CIRM, apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná apresentavam trabalhos e organismos fortes na área ambiental e, que apesar do tema ser novo em praticamente todos os continentes, na década de 1980, alguns países já esboçavam movimentos para a gestão costeira em decorrência dos acordos sobre os direitos do mar patrocinados pela ONU.

A elaboração de diretrizes nacionais para a gestão e desenvolvimento da zona costeira brasileira, somente foi efetivada em 1998, com o Plano de Ação Federal na Zona Costeira (PAF-ZC), o qual foi alicerçado em linhas de ação ordenadas em grupos, tais como: ordenamento ambiental e territorial da zona costeira; conservação e proteção do patrimônio natural e cultural e; controle e monitoramento.

A coordenação e execução do PNGC e do PAF-ZC são competências do MMA, órgão central do SISNAMA. Esta posição proporcionou o entendimento de que o GERCO possui como objetivo promover a compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico com a conservação, recuperação e manutenção dos ecossistemas costeiros e, que apresenta como eixo norteador o Zoneamento Ecológico-Econômico e a elaboração de Planos de Gestão

Ambiental em articulação e parceria com os municípios e comunidades envolvidas no processo, de forma participativa.

A partir das atribuições e competências previstas no PNGC II, uma das propostas feitas pelo Governo Federal foi a de construção de um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores governamentais, e deste com a sociedade. Este modelo passou a designar que o processo de gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira deverá ser construído a partir da manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas em todos os níveis da administração.

O desenvolvimento das ações a partir do processo de gestão costeira considera a faixa terrestre, que se apresenta formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, tais como: i) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo IBGE; ii) os municípios não defrontantes com o mar, que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas; iii) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação; iv) os municípios próximos ao litoral, até 50km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância; v) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea e; vi) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os municípios referidos nos itens anteriores(CIRM, 1997).

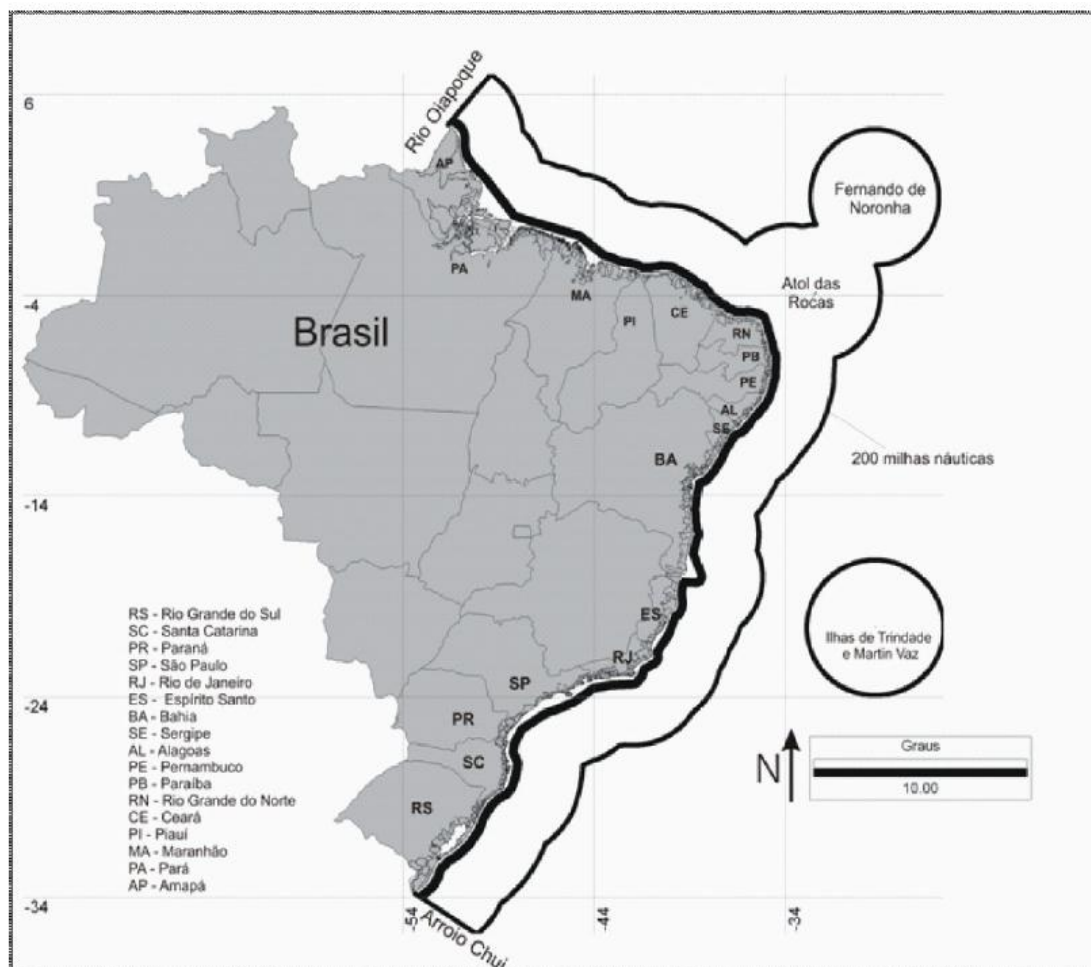
A criação de novos municípios, após a aprovação do PNGC II, dentro do limite abrangido pelo conjunto dos critérios acima descritos, comporá automaticamente a faixa terrestre da zona costeira brasileira, utilizando-se como referência a data de sua edição. Caberá ao MMA promover a atualização dessa listagem e disponibilizá-la aos usuários interessados (CIRM, 1997).

A Figura 1 exibe a delimitação geográfica da Zona Costeira brasileira, como área de atuação do PNGC II, com destaque aos 17 estados costeiros que a compõe em sua porção terrestre e, evidencia a delimitação de sua faixa marítima.

Com a promulgação do Decreto Federal nº. 5.300/2004, o PNGC II ganhou novas forças com o estabelecimento das bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. A partir de então foi regulamentada a Lei Federal nº. 7.661

de maio de 1988, a qual dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e, estabelece critérios de gestão da orla marítima (BRASIL, 2004).

Figura 1: Delimitação da Zona Costeira brasileira, com destaque para os 17 estados que a compõem.



Fonte: OLIVEIRA e NICOLodi, (2012).

Neste contexto, os marcos legais para o GERCO no Brasil reforçaram a necessidade de gerenciar, de forma integrada e participativa, as ações antrópicas na Zona Costeira e sua compatibilização com o meio ambiente. Para tanto, a distribuição de papéis tornaram-se tão essenciais quanto o estabelecimento de compromissos e critérios de ação partilhados entre os diferentes atores da zona costeira, coordenados entre as diversas esferas federativas e a sociedade (CIRM, 1997).

Ao adotar como base o desenvolvimento de ações compartilhadas, a formulação de políticas direcionadas ao processo de gestão costeira passou a considerar sua execução em conformidade com o princípio da descentralização, assegurando o comprometimento e a cooperação entre os níveis de governo e a sociedade. O compartilhamento das ações perpassa

pelo exercício da participação e, em se tratando da construção de políticas públicas direcionadas ao processo de gestão da zona costeira brasileira, esta advém das determinações do Decreto Federal nº. 5.300/2004 (CIRM, 1997).

Segundo Polette (2009), a sociedade costeira é passiva no que tange a reivindicar uma posição proativa frente às instituições competentes e, que este processo dificilmente poderá ser efetivo o suficiente para que mudanças comportamentais possam ser visíveis nos níveis setoriais e institucionais segundo as mais diversas escalas de análise, pois o mesmo não funciona por meio de uma rede de natureza integrada e participativa.

Apesar de que a legislação federal considera a competência prioritária dos governos federal, estadual e municipal para a efetivação do processo de gestão da zona costeira brasileira, cabe lembrar que existem inúmeros atores sociais responsáveis por esta gestão e sua execução, assim como as universidades, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada (especialmente as Organizações Não Governamentais). Estes atores, segundo Polette (2009), também cumprem um importante papel neste processo e devem ser considerados não apenas parceiros, mas também condutores deste, respeitando as devidas competências institucionais.

Utilizando como exemplo o gerenciamento costeiro nos estados da Amazônia brasileira, o Estado do Amapá, entre os anos de 1998 e 2002, através do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA) e do Centro de Pesquisas Aquáticas (CPAq), executou uma série de atividades e ações referentes ao diagnóstico participativo do Setor Estuarino, para a caracterização das condições naturais e socioeconômicas da Zona Costeira e a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro do Setor Estuarino (ZEEC).

Como continuidade ao processo de gerenciamento da zona costeira amapaense, no ano de 2005, ocorreu a Fase II do diagnóstico participativo do Setor Estuarino deste estado, com o objetivo de complementação do diagnóstico e validação das ações propostas para o ZEEC (AMAPÁ, 2005). O resultado dos trabalhos possibilitou o estabelecimento de uma proposta de lei de zoneamento discutida com a sociedade nos municípios do Setor Costeiro Estuarino ou Amazônico do Estado do Amapá, o que representa um grande avanço na gestão costeira neste estado.

As ações apresentaram como resultado, entre suas potencialidades, o desenvolvimento de uma metodologia participativa, no processo de construção do Plano Estadual para o Gerenciamento Costeiro do Amapá (AMAPÁ, 2005).

Com o intuito de fundamentar as ações já realizadas na zona costeira brasileira e nortear o planejamento e a gestão das ações futuras, torna-se imprescindível avançar no processo de institucionalização do GERCO nos estados costeiros, fazendo com que estes coloquem em prática suas ações, visando à elaboração de seus Planos Estaduais de Gerenciamento de suas faixas costeiras.

### **2.2.1 O Gerenciamento Costeiro no estado do Pará e seu Contexto Legal**

O atendimento às demandas surgidas no PNGC II, tendo em vista seus instrumentos de gerenciamento propostos, possibilitaram mecanismos para a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, considerando os estados costeiros brasileiros, e da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, além de definir as responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução.

No Estado do Pará as primeiras ações desenvolvidas no âmbito do GERCO foram executadas no ano de 1992, com os estudos para o Zoneamento e o Plano de Gestão da faixa costeira deste estado e, a execução do monitoramento e a gestão deste espaço (SZLAFSZTEIN, 2009).

A partir de 1999, a então SECTAM assumiu as tarefas relativas ao processo de gestão costeira paraense, resultando na criação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado constituindo-se em um dos instrumentos de ação da Política Estadual de Meio Ambiente do Pará - Lei Estadual nº 5.887 de maio de 1995. Este programa apresentou como instrumentos, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC), o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) e o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC) (PARÁ, 2014).

No ano de 2006 foi institucionalizado o Comitê Técnico Estadual de Apoio ao GERCO-PA (CTE-GERCO), no âmbito da SECTAM – Portaria nº. 131/SECTAM/2006 -, composto por membros de diversas instituições: a então SECTAM, a Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Universidade Federal do Pará (UFPA), o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), a Superintendência Regional do Patrimônio da União (SPU), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis/Centro Nacional de Desenvolvimento

Sustentado das Populações Tradicionais (IBAMA/CNPT), o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), a Capitania Brasileira dos Portos/Capitania dos Portos, além de representantes de associações dos municípios costeiros e de Organizações não governamental, que comprovadamente desenvolviam trabalhos técnico-científicos na zona costeira paraense (PARÁ, 2014).

Em apoio ao desenvolvimento de novas ações direcionadas à gestão costeira deste estado, considerou-se o espaço geográfico da zona costeira paraense em sua porção terrestre, a qual foi dividida, de acordo com suas peculiaridades regionais, em três setores distintos. Esta divisão, após longa discussão dos membros do CTE-GERCO e embasado no Decreto Federal nº. 5.300/2004, passou por uma reformulação, resultando na sua atual classificação, composta por 39 municípios: Setor I – Insular Estuarino, contendo 12 municípios, Setor II – Continental Estuarino, contendo 12 municípios e Setor III – Costa Atlântica Paraense, contendo 15 municípios (PARÁ, 2014).

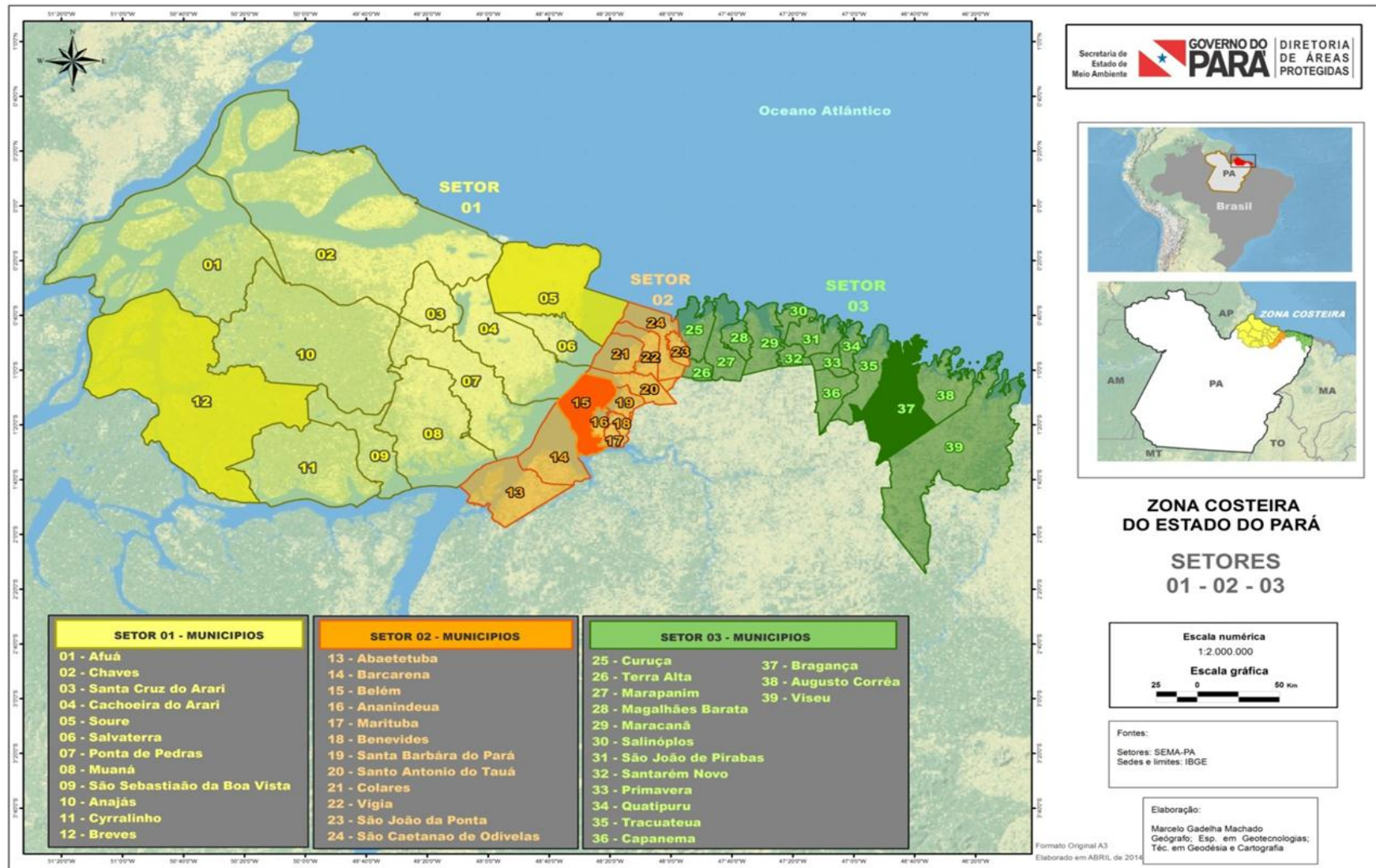
O Setor I está representado pelos municípios de Afuá, Breves, Anajás, Chaves, Santa Cruz do Arari, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Muaná, São Sebastião da Boa Vista e Currálinho; o Setor II apresenta-se formado pelos municípios de Abaetetuba, Barcarena, Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santo Antônio do Tauá, Colares, Vigia, São Caetano de Odivelas e São João da Ponta e; o Setor III está constituído pelos municípios de Curuçá, Terra Alta, Marapanim, Magalhães Barata, Maracanã, Santarém Novo, Salinópolis, São João de Pirabas, Primavera, Quatipuru, Capanema, Tracuateua, Bragança, Augusto Correa e Viseu (PARÁ, 2014).

Esta divisão setorial é resultante do desenvolvimento de trabalhos técnico-científicos realizados pelo IDESP, pela então SECTAM e pelo CTE-GERCO, composto por profissionais de relevante conhecimento sobre a Zona Costeira paraense, os quais concluíram que a área de abrangência para o desenvolvimento de ações para o GERCO-PA compreende a Costa Atlântica do Salgado Paraense e as áreas marinho-fluviais do Golfão Amazônico, num total de 91.980Km<sup>2</sup> de terras e águas internas (PARÁ, 2014).

Este total de área que compreende a zona costeira do Pará corresponde à aproximadamente 2,6% do total de área da zona costeira brasileira, que é de cerca de 3,5 milhões de Km<sup>2</sup>. A Figura 2 destaca a área de abrangência da Zona Costeira paraense, dividida nos Setores I, II e III e, apresenta a composição destes setores a partir dos seus respectivos municípios. A formação desta zona costeira poderá ou não sofrer modificações, dependendo das determinações advindas do Ministério do Meio Ambiente (CIRM, 1997).



Figura 2: Faixa terrestre da zona costeira paraense – Setores I, II e III. Destaque aos municípios polos de Breves, Soure, Belém e Bragança.

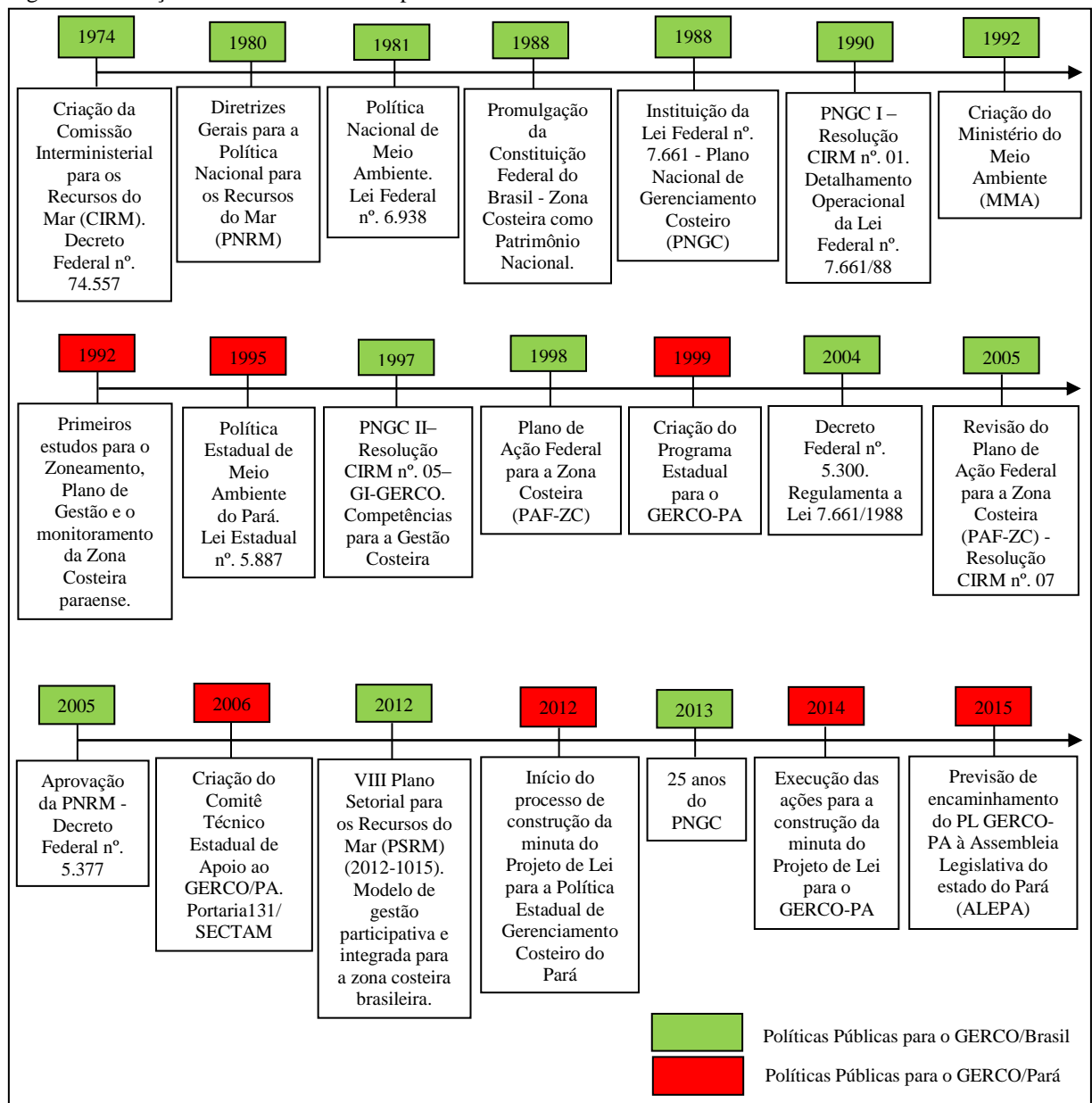


Fonte: SEMA-PA, (2014).

A evolução no processo de construção das bases legais direcionadas à gestão costeira brasileira está identificada na Figura 3, a qual destaca o desenvolvimento de ações desde a década de 1970 até o ano de 2013, quando da comemoração dos 25 anos da institucionalização do PNGC.

Para o estado do Pará, esta evolução está representada a partir de iniciativas que resultaram na edificação das bases legais até então estabelecidas ou em fase de construção, destacadas desde os primeiros trabalhos executados em 1992, até a projeção para o ano de 2015, ano de possível encaminhamento e aprovação do Projeto Lei para a Política Estadual de GERCO-PA, na ALEPA (ver Figura 3).

Figura 3. Evolução das Políticas Públicas para a Gestão Costeira no Brasil e no Pará.



Fonte: BRASIL, (2013) e PARÁ, (2014).

## 2.2.2 A Construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará

Conforme preconiza a legislação federal existente, cada estado costeiro brasileiro obrigatoriamente elaborará suas políticas de gerenciamento para as suas zonas costeiras. No estado do Pará, estado costeiro localizado na Amazônia Legal, no ano de 2012 iniciou-se o processo de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro deste estado, tomando como base o modelo participativo estabelecido no PNGC II. Tal iniciativa surgiu da necessidade de dar continuidade à criação de instrumentos legais direcionados à gestão costeira paraense, uma vez que passados 27 anos da publicação do PNGC, a gestão da Zona Costeira neste estado se apresentou embrionária, em se tratando de elaboração de políticas públicas.

Para a construção deste instrumento legal, desenvolveram-se duas etapas distintas, coordenadas pela então SEMA-PA, órgão responsável pela gestão costeira neste estado. As ações desenvolvidas foram resultantes da aquisição de recursos financeiros, fruto de um acordo de empréstimo entre o governo do estado Pará e o BIRD. Como consequência, a SEMA-PA realizou a contratação de uma consultoria individual, por processo licitatório, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo BIRD, sob a supervisão do Núcleo de Gerenciamento do Pará Rural (NGPR) (PARÁ, 2014).

Como resultado, o consultor contratado, o Dr. Marcus Polette, pesquisador e Professor da Universidade do Vale do Itajaí-SC (UNIVALD), apresentou seu plano de trabalho, o qual foi aprovado pela equipe técnica da então SEMA-PA, responsável pela condução das ações para a construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará (PARÁ, 2014).

O desenvolvimento das etapas para a construção deste instrumento legal, apoiou-se na parceria com diversas instituições públicas<sup>6</sup> federais, estaduais e municipais, as quais juntamente com o consultor e a então SEMA-PA iniciaram as ações necessárias à obtenção do

---

<sup>6</sup> As instituições públicas federais que contribuíram para o processo de construção da minuta do PL GERCO-PA foram: a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). As instituições estaduais que contribuíram neste processo foram: a Secretaria de Estado e Meio Ambiente do Pará (SEMA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER), Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON), Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura (SEPAQ), Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e a Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM), além de representantes de municípios costeiros paraense.

referido Projeto de Lei. Tais ações desenvolveram-se a partir da realização de duas oficinas e de quatro oitivas, em Belém e em quatro municípios polos da zona costeira paraense, respectivamente (PARÁ, 2014).

Segundo informações obtidas em PARÁ (2014), anteriormente à realização das duas etapas, a SEMA-PA executou a ação preliminar de mobilização dos representantes institucionais envolvidos neste processo. Para tanto, determinou a prática de etapas participativas, com a convocação destas representações institucionais parceiras no gerenciamento costeiro no Pará (PARÁ, 2014).

A realização das oficinas e das oitivas exigiu a adoção de procedimentos análogos aos utilizados em consultas públicas, sendo que a consulta pública é um instrumento utilizado como forma de garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade civil na elaboração de normas públicas (ALVES, 2010). Tais procedimentos incluíram o encaminhamento de diversos documentos - memorandos, ofícios, mensagens eletrônicas - às instituições parceiras convidadas para as etapas de construção do referido Projeto de Lei.

O emprego de técnicas específicas no momento de realização das oficinas – dinâmica de grupo para a obtenção de contribuições dos representantes institucionais presentes nesta etapa - e, no momento de realização das oitivas – a partir do pronunciamento dos profissionais ali presentes -, resultaram em manifestações para posterior contribuições ao texto do referido Projeto de Lei (PARÁ, 2014). O desenvolvimento da primeira etapa caracterizou-se pela realização de duas oficinas na cidade de Belém, as quais reuniram representantes de diversas instituições. A primeira oficina foi realizada nos dias 22 e 23 de janeiro de 2014 e, a segunda oficina foi realizada nos dias 9, 10 e 11 de abril de 2014.

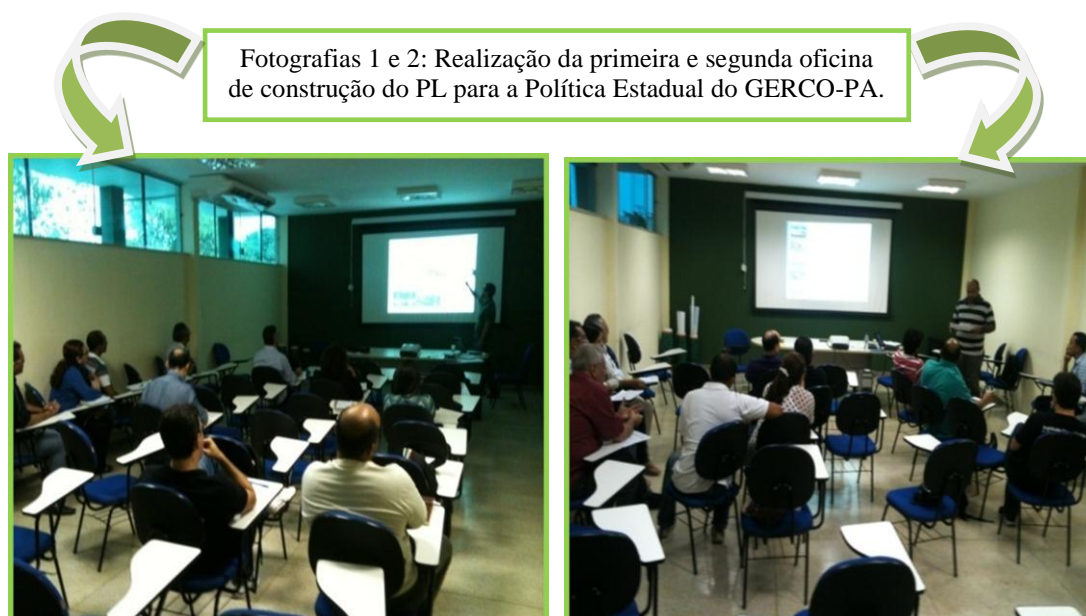
A primeira oficina caracterizou-se, especificamente, pela apresentação da legislação federal sobre o Gerenciamento Costeiro no Brasil nos estados costeiros da Amazônia brasileira. Na segunda oficina iniciou-se a redação do texto para o referido Projeto de Lei. Neste momento as instituições presentes contribuíram com informações estratégicas para a construção do referido Projeto de Lei direcionada à gestão costeira no Pará.

O objetivo principal das duas oficinas foi o repasse de informações ao público presente, sobre a temática do Gerenciamento Costeiro no Brasil e nos estados costeiros da Amazônia brasileira, considerando as políticas públicas já elaboradas e as perspectivas futuras para as faixas costeiras brasileiras. Para tanto, foi executada a apresentação, ao público presente, de todas as informações necessárias ao desenvolvimento das ações para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA (PARÁ, 2014).

A segunda etapa de construção deste instrumento legal caracterizou-se pela realização de quatro oitivas<sup>7</sup> em quatro municípios polos da zona costeira paraense - Breves, Soure, Belém e Bragança -, conforme identificado no Quadro 1. Esta etapa foi desenvolvida a partir de uma metodologia participativa proposta pela então SEMA-PA, na qual estiveram presentes diversos representantes de instituições públicas federais e estaduais, além de representantes da Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM) (PARÁ, 2014).

A execução das duas etapas para a construção deste instrumento legal permitiu a todos os atores, o esclarecimento sobre o processo de gerenciamento costeiro no Brasil e no Pará. Além disso, forneceu a oportunidade para que estes realizassem suas manifestações no momento de efetivação das oficinas e das oitivas. Como consequência, parte destas manifestações resultou em contribuições para a construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.

As fotografias 1 e 2 destacam dois momentos de concretização da primeira e da segunda oficina, realizadas na cidade polo de Belém, a qual contou com a presença de representantes de diversas instituições parceiras no processo de gerenciamento da zona costeira no Pará.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

---

<sup>7</sup> O termo oitiva empregado nesta etapa, significa audição, no sentido de ouvir. Neste caso, foi empregada com o objetivo de consultar os atores envolvidos na construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.

Quadro 1: Etapas, ações/datas de realização, local e identificação das instituições presentes nas oficinas e oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.

Etapa	Ações desenvolvidas	Data de realização	Município costeiro de realização	Instituições participantes
1	Mobilização dos atores	Dez./2013 a Maio/2014	39 municípios costeiros do Pará	Todas as convidadas para a participação nas duas etapas de construção da minuta do PL para o GERCO-PA.
2	I Oficina	22 e 23 de Janeiro/2014	Belém	SPU-PA, IDESP, UFRA, UFPA, MPEG, IBGE, ANTAQ, ICMBio/CR4, SEMA-PA, EMATER-PA, EMATER-Bragança, ARCON, SEPAQ, CPRM, SETUR-PA, MARINHA DO BRASIL, ALEPA e AMAM.
	II Oficina	9, 10 e 11 de Abril/2014	Belém	SPU-PA, UFRA, UFPA, MPEG, IBGE, ANTAQ, ICMBio/CR4, SEMA-PA, EMATER-PA, EMATER-Bragança, ARCON, SEPAQ, SETUR-PA, ALEPA e AMAM.
	I Oitiva	8 de Maio/2014	Breves	SPU-PA, ICMBio-Breves, SEMA-PA, EMATER-PA, EMATER-Bragança, EMATER-Breves, EMATER-Regional Marajó, SEPAQ, AMAM, Batalhão de Polícia Militar (9º BPM), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Breves (SEMMA), Secretaria Municipal de Pesca e Aquicultura de Breves (SEMUPA), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Afuá (SEMAMB), Secretaria Municipal de Educação de São Sebastião da Boa Vista (SEMED), SEMMA-Anajás, SEMMA-Currallinho, SEMMA-Chaves, Secretaria de Desenvolvimento de Portel (SEDE), SEMMA-Melgaço e SEMMA-São Sebastião da Boa Vista.
	II Oitiva	15 de Maio/2014	Soure	SPU-PA, SEMA-PA, AMAM, Secretaria Municipal de Agricultura de Cachoeira do Arari (SEMAGRI), SEMMA-Salvaterra, Secretaria de Turismo de Soure (SECTUR), Secretaria de Administração de Soure (SEAD), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Produção de Soure (SEMDEP), Secretaria de Obras de Soure, SEMMA-Soure, Secretaria de Educação de Soure (SEMED), Associação dos Pescadores do Pesqueiro (ASPEPE), ICMBio-Soure, SETUR-PA, EMATER-Bragança, EMATER-Soure, SEMMA-Muaná, SEMAGRI-Salvaterra, Câmara dos Vereadores de Soure, Assessoria de Comunicação de Soure (ASCOM) e a Associação das Mulheres do Pesqueiro (ASMUPEQ).
	III Oitiva	16 de Junho/2014	Belém	SPU-PA, ANTAQ, ICMBio/CR4, AMAM, SEMMA-Ananindeua, Secretaria de Meio Ambiente e Administração de Barcarena (SEMADE), EMATER-Bragança, EMATER-Santa Barbara, EMATER-Benevides, EMATER-PA, EMATER- Magalhães Barata, EMATER-Vigia de Nazaré, SEMMA-Vigia, SEMMA-Colares, SEMMA-Belém, EMATER-Marituba, Universidade Estadual do Pará (UEPA), Secretaria de Justiça e Direitos humanos/Diretoria de Proteção e Defesa do Consumidor (SEJUDH-PROCON), EMATER-Santa Isabel do Pará, EMATER-Curuçá, EMATER-São João da Ponta, EMATER-Colares, Secretaria de Meio Ambiente de Colares (SEMMAC), SEMA-PA e EMATER-Terra Alta.
IV Oitiva	18 de Junho/2014	Bragança	SPU, UFPA, ICMBio-Tracuateua, ICMBio-Bragança, Instituto Federal do Pará (IFPA-Bragança), SEMA-PA, SEJUDH-PROCON, Secretaria de Educação do Estado-Unidade Regionalizada (URE-Bragança), EMATER-Quatipuru, EMATER-Augusto Correa, EMATER-Bragança, EMATER-Tracuateua, EMATER-Terra Alta, EMATER-São João de Pirabas, EMATER-PA, EMATER-Capanema, EMATER-Salinópolis, Cooperativa Mista de Pesca e Aquicultura da Região do Salgado (COOMPESCAR-Bragança), SEMMA-Tracuateua, SEMMA-Quatipuru, SEMMA-São João de Pirabas, SEMMA-Bragança, SEPAQ-Bragança, SEMMA-Primavera, Secretaria de Educação (SEDUC-Quatipuru), Sindicato dos Pescadores Artesanais de Bragança, IBGE-Bragança, Secretaria Municipal de Pesca de Bragança (SEMPEP) e SEMMA-Augusto Correa.	

Fonte: PARÁ, (2014).



Na etapa de realização das oitivas nos municípios de Breves, Soure, Belém e Bragança, estiveram presentes representantes de instituições públicas federal, estadual e municipal, com destaque para os municípios do entorno de cada um dos polos costeiros de realização desta etapa, além de representantes de associações/sindicatos/cooperativas. As oitivas apresentaram como principal objetivo a promoção da participação dos representantes dos municípios costeiros no processo de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará, a partir da aproximação destes municípios às discussões sobre a gestão costeira paraense, especificamente para a construção deste instrumento legal (PARÁ, 2014).

Os registros fotográficos 3, 4, 5 e 6 ilustram momentos de apresentação do texto preliminar do referido Projeto de Lei aos representantes institucionais dos municipais presentes nas oitivas nos municípios de Breves, Soure, Belém e Bragança, respectivamente.

Fotografias 3 e 4: Realização das oitivas para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, nos municípios polos de Breves e Soure.



Fotografias 5 e 6: Realização das oitivas para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, nos municípios polos de Belém e Bragança.

A seleção dos municípios polos de Breves, Soure, Belém e Bragança, feita pela equipe técnica da então SEMA-PA, considerou a logística de acesso a estes municípios a partir da necessidade de deslocamento dos representantes institucionais dentro da faixa costeira paraense, considerando o objetivo de tornar possível a presença de um maior número de atores no momento de realização das oitivas.

Finalizadas as duas etapas de construção deste instrumento legal, o texto edificado foi editado e entregue a então SEMA-PA e, posteriormente, encaminhado ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) para apreciação (PARÁ, 2014).



### **3 METODOLOGIA DE ANÁLISE DA QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NAS ETAPAS DE CONSTRUÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA A POLÍTICA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARÁ**

Ao se ponderar o objetivo geral proposto neste estudo de caso, o enfoque metodológico utilizado na pesquisa considerou a abordagem qualitativa, pois de acordo com Haguette (2005), esta nos permite uma maior compreensão das relações estabelecidas entre as atividades humanas e os significados que as norteiam. A predominância desta abordagem não afastou a utilização de dados quantitativos e estatísticos, proporcionando mais consistência às análises do problema, o que para Minayo (2010), ao longo da pesquisa as diferentes abordagens poderão integrar-se, sendo que as mesmas não são necessariamente incompatíveis.

Quanto aos procedimentos técnicos e em atendimento aos objetivos específicos, foram desenvolvidos três passos principais para identificar a qualidade da participação nas etapas de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará. Os passos desenvolvidos foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

O primeiro passo compreendeu a revisão da literatura referente ao tema em questão, através de livros, artigos, monografias, dissertações, teses, periódicos – revistas, publicações eletrônicas -, com destaque para o processo de construção de políticas públicas no Brasil, no contexto da participação popular e no contexto do gerenciamento integrado da zona costeira brasileira e paraense.

O segundo passo permitiu a realização de pesquisas junto ao órgão estadual responsável pela gestão costeira no Pará - a então SEMA-PA -, com o objetivo de obter informações sobre as etapas necessárias à construção do referido Projeto de Lei, desde a contratação da consultoria individual que conduziu o processo de construção desta política pública; a metodologia participativa elaborada pela então SEMA-PA para a construção deste instrumento legal e; a parceria das instituições que se fizeram presentes nas duas etapas desenvolvidas.

O terceiro passo admitiu a efetivação da pesquisa de campo, a qual consistiu em observações e registros das ações desenvolvidas para a construção do referido Projeto de Lei. Tais ações se desdobraram desde a etapa preliminar de mobilização, passando pelos deslocamentos dos representantes dos municípios costeiros, até a caracterização e análise da participação de todos os envolvidos no momento de realização das oficinas e das oitivas.

Anterior à avaliação da qualidade da participação foi realizado o exercício de classificação da qualidade, de acordo com suas dimensões ou medições, utilizando para este estudo, a dimensão baseada no produto, a qual apresenta variáveis mensuráveis e precisas que se identificam com a qualidade de um produto. Neste sentido, ponderaram-se os questionamentos feitos por Garvin (1988): que aspecto de qualidade, qualidade para quem e com que objetivo, qualidade de quem. A partir de então foram empregados dois questionamentos que se referem à qualidade: para quem e de quem. Em atendimento a estes questionamentos, necessitou-se identificar todos os atores envolvidos na construção do referido Projeto de Lei e, de se fazer o registro de todas as manifestações realizadas e, conseqüentemente, das contribuições resultantes destas.

Na etapa de realização das oficinas, a partir das manifestações realizadas pelo público presente, foi possível obter como resultado diversas contribuições, considerando que tais manifestações foram realizadas de forma não verbal. Além destas informações, foram obtidos inúmeros registros fotográficos e as listas de frequência desta etapa. Na execução das oitavas foram conseguidas todas as listas de frequências do público presente, além dos registros áudio visuais e fotográficos de todas as ações realizadas nesta etapa.

Durante a efetivação das duas etapas tomou-se como base o exercício das consultas públicas, o que para García de Enterría e Fernández (1999), estas simbolizam a abertura de prazo para manifestação de terceiros, antes de decisão, em matéria de interesse geral. Como consequência, o público que se fez presente, tanto nas oficinas quanto nas oitavas, tiveram a oportunidade de realizar suas manifestações e, por conseguinte, contribuir para a construção do referido Projeto de Lei.

Para todas as manifestações realizadas considerou-se cada pronunciamento feito por cada ator, avaliando-se, sempre, se este se manifestou sobre o assunto, ou seja, sobre temas relacionados à construção deste instrumento legal ou, se estes atores realizaram suas manifestações, porém não falaram sobre o assunto em questão, resultando em não contribuições para a construção deste instrumento legal.

O acesso às manifestações e conseqüentemente às contribuições demandou a realização de diversas ações, tais como: solicitação, junto a então SEMA-PA, de cópia dos documentos utilizados para convidar todos os envolvidos na construção deste instrumento legal e, posterior análise destes; acompanhamento das ações realizadas nas duas oficinas em Belém e nas quatro oitavas concretizadas nos municípios polos de Breves, Soure, Belém e Bragança; análise das listas de frequências resultantes do desenvolvimento das duas etapas;

produção de registros fotográficos e; solicitação, aquisição e análise dos registros áudio visuais produzidos pela então SEMA-PA.

A realização das ações demandou o emprego de diversas técnicas de pesquisa e a construção de variados parâmetros, com o objetivo de responder à qualidade da participação nas etapas de construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará, considerando a qualidade para quem e, de quem (ver Quadro 2).

A cada parâmetro foi possível quantificar os resultados obtidos e, como consequência, analisar a qualidade da participação nas etapas de construção do referido Projeto de Lei. Os materiais utilizados nas análises foram os seguintes: 05 listas de frequências; 23 arquivos no formato.MOV, contendo 15h 7min 9s de registros áudio visuais, dos momentos de realização das oitivas e; os diversos registros fotográficos produzidos nas duas etapas de construção deste instrumento legal.

O acesso às listas de frequências possibilitou a identificação do público presente nas duas etapas realizadas e, os registros áudio visuais possibilitou o acesso às informações sobre cada manifestação realizada durante as oitivas. Tais registros permitiram identificar quais e quantas pessoas se manifestaram durante a realização desta etapa e, identificar e caracterizar tais manifestações, observando as que geraram contribuições e as que não resultaram em contribuições para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. Já os registros fotográficos possibilitaram a identificação de todos os atores que se fizeram presentes nas duas etapas de construção deste instrumento legal.

Os dados obtidos para cada parâmetro ocorreu a partir da análise das informações adquiridas em campo, os quais foram quantificados e, associados ao aspecto qualitativo de seus resultados, responderam à qualidade para quem e de quem nas etapas de construção deste instrumento legal. O resultado alcançado considerou o grau de instrução e o gênero dos atores, a esfera de poder a que pertenciam e os deslocamentos realizados no momento de execução das oitivas.

Todos os deslocamentos foram considerados para se obter a quantidade de manifestações realizadas nas duas etapas e, conseqüentemente, de contribuições resultantes destas. Isto posto, com o emprego dos métodos comparativo e observacional, considerou-se a ótica de quem participa e que desigualdades subsistem na participação. O resultado à qualidade da participação foi possível a partir do estabelecimento de critérios, empregados para responder quem são os atores que participaram da construção deste instrumento legal.

Quadro 2. Ações, técnicas de pesquisa e parâmetros considerados na análise da qualidade da participação na construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.

<b>Ações realizadas</b>	<b>Técnicas de pesquisa empregada</b>	<b>Materiais utilizados para o atendimento da demanda</b>	<b>Parâmetros</b>
1- Solicitação de todas as informações para o desenvolvimento das ações de mobilização dos atores para as duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	1 - Encaminhamento de Ofício a então SEMA-PA.	1- Cópia dos ofícios, mensagens eletrônicas e memorandos.	1- Quantidade de instituições convidadas para as etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. 2- Quantidade de municípios costeiros convidados para as duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.
2- Análise das informações obtidas junto à SEMA-PA.	2 - Identificação e caracterização dos atores/instituições nas oficinas e nas oitivas.	2 - Listas de frequência da etapa de realização das oficinas.	3- Quantidade de instituições presentes nas oficinas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. 4- Quantidade de atores presentes nas oficinas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.
3 - Acompanhamentos das etapas do processo de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	3 – Acompanhamento das ações durante a realização das oficinas.	3 – Registros fotográficos e listas de frequência da etapa de realização das oficinas.	5 - Quantidade de municípios costeiros presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. 6 - Quantidade de instituições presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.
	4 – Deslocamentos aos municípios polos costeiros – Breves, Soure e Bragança - para acompanhamento da etapa de realização das oitivas.	4 – Registros fotográficos e áudios visuais e, as listas de frequência da etapa de realização das oitivas.	7 - Quantidade de atores presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. 8 - Quantidade de atores que residiam nos municípios polos no momento de realização das oficinas e das oitivas. 9 – Quantidade de atores que se deslocaram para os municípios polos no momento de realização das oficinas e das oitivas.
4 - Análise dos produtos obtidos a partir da realização das duas etapas de construção PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	5 – Registros das manifestações realizadas nas oficinas e nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	5 – Relação dos atores que se manifestaram nas duas etapas realizadas para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	10 - Quantidade de atores que se manifestaram nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA de acordo com sua esfera de poder ou associação/cooperativa/sindicato ao qual pertenciam. 11 – Quantidade de manifestações por gênero dos atores, no momento de realização das duas etapas. 12 - Quantidade de manifestações de acordo com o grau de instrução dos atores nas duas etapas. 13 - Quantidade de manifestações de acordo com os municípios costeiros aos quais os atores pertenciam.
	6 - Registro das contribuições resultantes das manifestações realizadas pelos atores nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	5 – Relação dos atores que contribuíram e os que não contribuíram na construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, nas duas etapas.	14- Quantidade de contribuições adquiridas nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. 15 - Quantidade de não contribuições no momento de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, nas duas etapas.

Fonte: SEMA-PA, (2014).

#### 4 RESULTADOS

A partir das informações exibidas no Quadro 2, foi possível quantificar os parâmetros levantados, utilizando-se para isto, os materiais obtidos na pesquisa. Primeiramente este dimensionamento foi feito para os parâmetros de 1 a 9, de acordo com a Tabela 1, considerando que estes retratam a quantidade de instituições e atores convidados e presentes nas etapas de construção do referido Projeto de Lei, a quantidade de municípios que se fizeram presentes nas duas etapas desenvolvidas e a quantidade de deslocamentos realizados pelos atores para a construção deste instrumento legal.

Tabela 1. Resultados para os parâmetros de 1 a 9.

Parâmetros	Etapas		Dados obtidos (%)	
	Oficinas	Oitivas	Oficinas	Oitivas
1- Quantidade de instituições convidadas para as etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	24	71	25	75
2- Quantidade de municípios costeiros convidados para as etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	02	39	5	100
3- Quantidade de instituições presentes nas oficinas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	18	--	75	--
4- Quantidade de atores presentes nas oficinas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	154	--	51	--
5 - Quantidade de municípios costeiros presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	--	37	--	95
6 - Quantidade de instituições presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	--	79 <sup>8</sup>	--	82
7 - Quantidade de atores presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	--	151	--	49
8 - Quantidade de atores que residiam nos municípios polos no momento de realização das oficinas e das oitivas.	153	78	66	34
9 – Quantidade de atores que se deslocaram para os municípios polos no momento de realização das oficinas e das oitivas.	01	73	01	99

Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Das 95 instituições convidadas para as duas etapas de construção do PL, estiveram presentes aproximadamente 75% e 82%, nas oficinas e nas oitivas, respectivamente. Estes resultados permitiram o entendimento de que a etapa de mobilização dos atores foi fundamental para a realização das oficinas e oitivas, proporcionando o atendimento da demanda em níveis aceitáveis.

<sup>8</sup> Considerou-se a soma das instituições participantes nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.

Os dados mostraram o atendimento da demanda em 102,10%, demonstrando um acréscimo de 2,10% no valor esperado para estas demandas. Este resultado foi possível em função da articulação concretizada entre os atores, os quais apresentaram interesse em acompanhar o processo de construção do texto para o Projeto de Lei da Política Estadual do GERCO-PA.

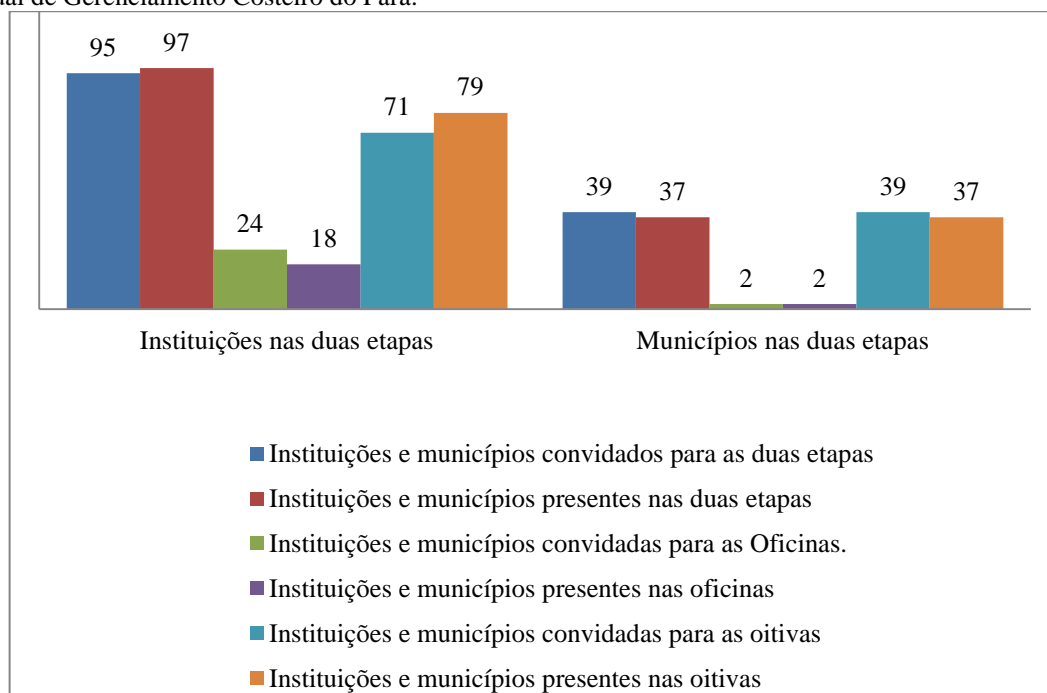
Um número maior de instituições e conseqüentemente de atores presentes nas duas etapas, proporcionaram uma quantidade maior de manifestações realizadas por estes atores, as quais resultaram ou não em contribuições para a construção do referido texto.

Ao considerar a quantidade de municípios costeiros convidados e aqueles que se fizeram presentes nas duas etapas realizadas, os resultados obtidos demonstram que, na etapa das oficinas, houve a presença de apenas 02 municípios, os quais foram: Belém e Bragança. Este resultado considerou que a realização das oficinas ocorreu na cidade de Belém e, que todas as instituições convidadas têm suas sedes localizadas neste município.

O município de Bragança, representado pela EMATER-PA com sede localizada neste município, se fez presente através de um técnico, que manifestou interesse em participar e acompanhar todas as ações desenvolvidas para a construção deste instrumento legal. Como resultado, o município de Bragança, mesmo que representado por uma instituição pública estadual, se fez presente em todas as ações executadas para a construção do referido PL.

Ao considerar os municípios convidados para a etapa de realização das oitivas, distribuídos nos quatro polos costeiros paraenses, estiveram presentes aproximadamente 95% destes municípios. Este resultado foi oriundo do interesse dos atores municipais em acompanhar as ações para a construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará. Tais resultados demonstraram certo equilíbrio entre a demanda levantada e os dados obtidos, conforme destacado na Figura 4.

Figura 4: Instituições e Municípios convidados e presentes nas etapas de construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Em relação à quantidade de atores presentes nas oficinas e nas oitivas, os resultados mostraram que, aproximadamente 51% e 49% destes atores compareceram nestas etapas, respectivamente. A partir de então, pode-se constatar que ocorreu uma maior concentração dos atores no momento de realização das oficinas, uma vez que esta foi realizada apenas no município de Belém.

Como resultado houve um número maior de representantes de instituições públicas federais, estaduais e sindicatos/associações/cooperativas, neste polo costeiro, considerando que os atores envolvidos representavam tais instituições públicas.

Na etapa das oitivas, a representação dos atores foi feita a partir de cada polo costeiro de realização, o que proporcionou uma menor concentração de atores nos quatro polos, se comparado com a quantidade de atores presentes nas oficinas. Por outro ponto de vista, a presença dos atores nesta etapa, ocorreu de forma equilibrada entre os polos costeiros de Breves e Belém – com destaque para 39 e 38 atores presentes nestes polos, respectivamente. Porém, houve um afastamento no número de atores presentes nos polos de Soure e Bragança – com destaque para 27 e 47 atores presentes nestes polos, respectivamente.

O quantitativo de atores presentes no polo de Soure, com 12 representantes institucionais a menos que no polo de Breves, se explica pela ocorrência de duas oitivas

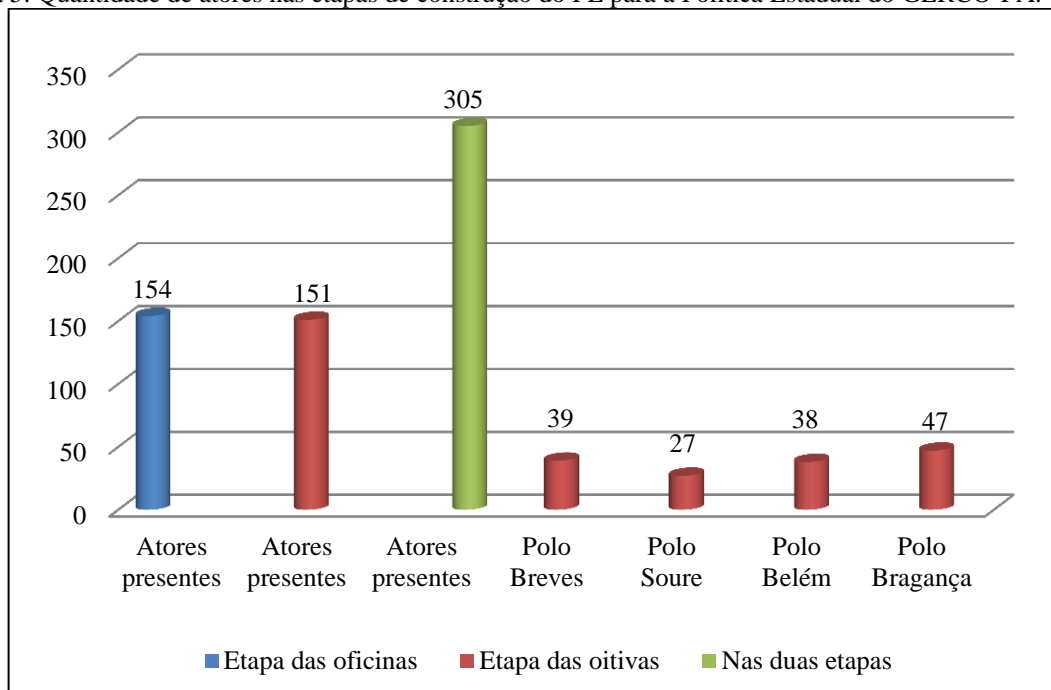
realizadas no Setor I da zona costeira paraense, com destaque para uma maior mobilidade dos atores para o polo de Breves.

Em relação aos polos de Belém e Bragança, ocorreu uma diferença de apenas 09 atores presentes nas oitivas entre estes dois polos. Neste caso, os municípios do entorno destes polos foram favorecidos pela facilidade de acesso e, pelas articulações realizadas entre as instituições localizadas nestes municípios, as quais se dispuseram a comparecer a estas oitivas, com o interesse de contribuir com a construção do texto para o PL para a Política Estadual do GERCO-PA.

Ao considerar os municípios polos do Setor I da ZC paraense, a quantidade de atores foi mais expressiva no município de Breves, justificado por ser esta a primeira oitiva realizada para a construção deste instrumento legal e, por ter ocorrido um maior número de deslocamentos dos atores do entorno para este polo. Ainda, consideraram-se as ações de mobilização destes atores, por parte da AMAM e da então SEMA-PA.

Já no polo de Soure a quantidade de atores foi menos expressiva, motivada pela participação de outros municípios costeiros na oitiva já realizada anteriormente no polo de Breves (ver Figura 5).

Figura 5: Quantidade de atores nas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).



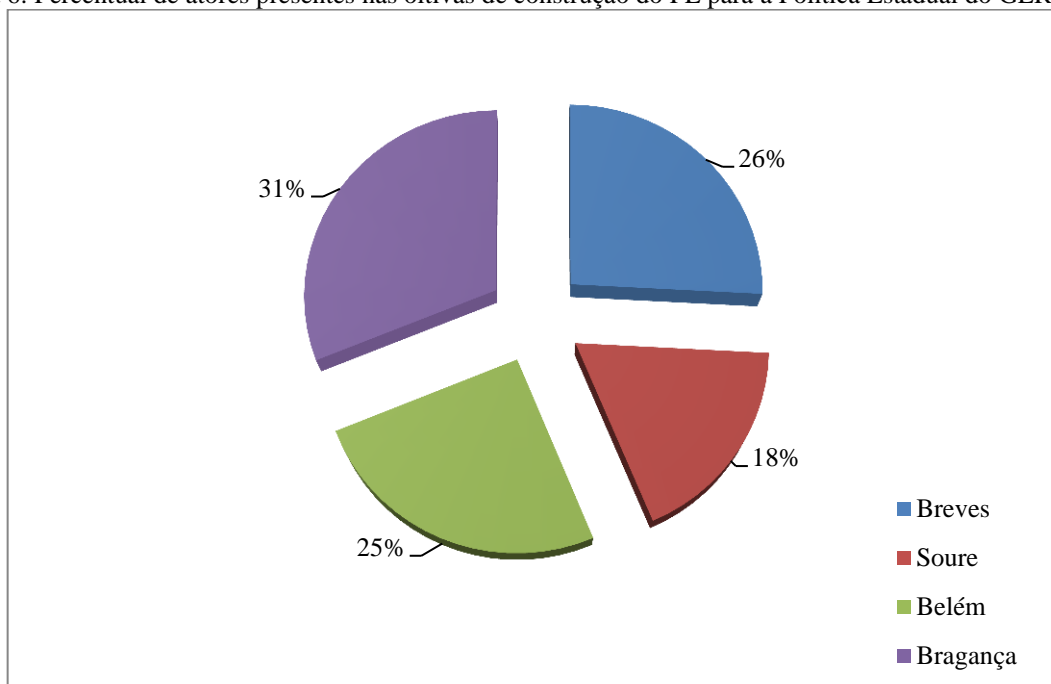
Os resultados obtidos mostraram a presença de 44% dos atores no Setor I. Para o Setor II este percentual foi de 25% e, para o Setor III, a presença dos atores foi de 31% do total de atores nas oitivas realizadas. Estes resultados confirmaram que, apesar do acesso aos municípios costeiros do Setor I ter sido realizado via fluvial, isto não impediu uma maior presença dos atores neste Setor, configurando uma realidade constante no arquipélago do Marajó.

Para o percentual de atores presentes no polo de Belém, os dados apresentaram certa falta de compromisso dos atores localizados nos municípios do entorno que compõem o Setor II da zona costeira paraense, uma vez que a facilidade de acesso a este polo proporcionaria a presença de um maior número de atores. Constatou-se, também, que a quantidade de instituições que compareceram às oficinas realizadas neste município, não foi tão expressiva na oitiva desenvolvida neste polo costeiro, apesar de terem sido convidadas para esta etapa.

Considerando o percentual de atores presentes no polo de Bragança, estes representaram aproximadamente um terço do total de atores em todas as oitivas. Este quantitativo é relevante para a quantidade de municípios que compõe este polo, analisando, também, a facilidade de acesso via terrestre dos outros municípios localizados neste Setor costeiro.

Para o percentual de atores presentes na oitiva de Bragança foi fundamental o compromisso da Secretaria de Meio Ambiente deste município no apoio ao processo de mobilização, etapa que se deu anterior ao processo de realização desta oitiva. Os resultados obtidos estão apresentados na Figura 6.

Figura 6: Percentual de atores presentes nas oitivas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Para o quantitativo de atores que residiam nos municípios polos, no momento de realização das oficinas e das oitivas, observou-se o seguinte resultado: 153 atores estavam residentes no polo de realização das oficinas em Belém e, 78 atores estavam residentes nos polos de realização das oitivas, nos quatro municípios dos Setores I, II e III. Neste contexto, houve uma representação de aproximadamente 66% de atores residentes no município de Belém, no momento de realização das oficinas e, aproximadamente 33% de atores residentes nos municípios polos de realização das oitivas.

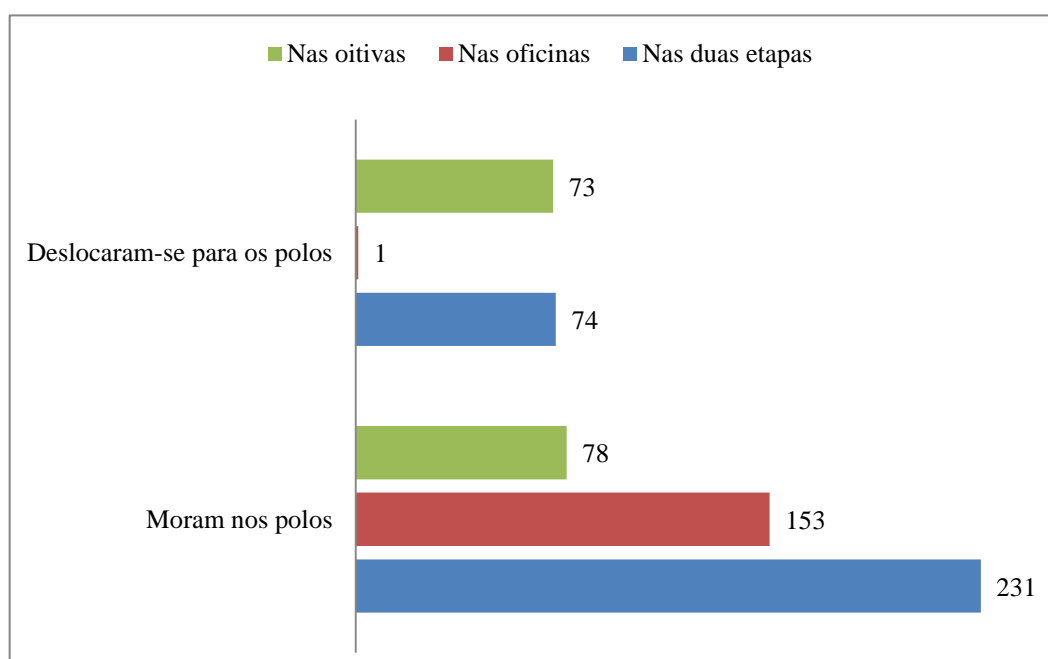
Os resultados apresentaram um distanciamento considerável, em função dos deslocamentos realizados pelos atores no momento de execução das oitivas, se comparados aos deslocamentos realizados no momento de realização das oficinas.

Importante salientar que todos os deslocamentos ocorreram em função da extensa faixa costeira que o estado do Pará possui, considerando a possibilidade da participação dos atores nas etapas de construção deste instrumento legal.

Ao considerar a quantidade de atores que se deslocaram para os municípios polos de realização das oficinas e das oitivas, obteve-se um total de 74, sendo que deste total apenas 01 ator - representante da EMATER-Bragança -, realizou deslocamento para o polo Belém para a participação nas oficinas, enquanto que para as oitivas, ocorreram 73 deslocamentos em direção aos quatro municípios polos de realização desta etapa.

Como resultado, constatou-se que do total de deslocamentos executados pelos atores nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, aproximadamente 1% foram efetivados no momento das oficinas, em função de que a maioria das residências dos atores nesta etapa estava localizada na sede de Belém. Por outro lado, aproximadamente 99% do total de deslocamentos concretizados pelos atores, estes ocorreram em função da realização das oitivas, considerando a presença dos municípios do entorno nos polos de realização desta etapa (ver Figura 7).

Figura 7: Total de atores que se deslocaram aos municípios polos costeiros, nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Os deslocamentos realizados intra e inter setorial possibilitaram uma quantidade maior de atores nas etapas de construção deste instrumento legal. Estes deslocamentos foram essenciais à quantidade de manifestações realizadas, especialmente no momento das oitivas, quando se observou uma maior integração entre os atores presentes, de diferentes municípios, na sua maioria de um mesmo setor costeiro paraense.

O total de deslocamentos realizados na etapa das oitivas, considerando os percentuais apresentados, justificou-se, por exemplo, pela escolha de 02 municípios dos polos - Breves e Soure no arquipélago do Marajó -, com o objetivo de alcançar todos os municípios do Setor I da ZC paraense - geograficamente caracterizado de difícil acesso e imensa diversidade regional.

Para o polo de Breves se deslocaram diversos atores de diferentes municípios, tais como, de Afuá, Anajás, Chaves, São Sebastião da Boa Vista, Curralinho, Portel e Melgaço.

Para o polo de Soure, ocorreram os deslocamentos de atores dos municípios de Salvaterra, Cachoeira do Arari e Muaná. Em contrapartida, observou-se a ausência do município de Santa Crua do Arari, que integra este Setor I da ZC paraense.

Como resultado para o Setor I, houve a participação de aproximadamente 92% dos municípios costeiros desta porção territorial da ZC paraense, no momento de efetivação das oitivas. Também foi identificada a presença dos municípios de Portel e Melgaço na oitava de Breves, lembrando que estes não fazem parte do Setor I da zona costeira paraense. Em contrapartida, no polo de Soure observou-se a ausência do município de Santa Crua do Arari, que integra este Setor I da ZC paraense (ver Figura 8).

No Setor II, a escolha do polo de Belém, considerada de fácil acesso via terrestre para os municípios que compõem este setor, possibilitou o deslocamento de um número considerável de atores, representantes de municípios do entorno. Como resultado, os dados mostraram que os deslocamentos realizados para este polo atendeu exatos 75% dos municípios que compõem este setor.

Os municípios que se deslocaram ao polo Belém foram: Ananindeua, Santa Barbara, Benevides, Vigia de Nazaré, Colares, Marituba, Curuçá e São João da Ponta. A partir destes deslocamentos, foi possível traçar o fluxo dos atores na área de abrangência deste Setor II (ver Figura 9).

Foram observadas ocorrências de deslocamentos de atores representantes de municípios do Setor III da ZC paraense para o polo Belém, tais como: Bragança, Magalhães Barata e Terra Alta. Porém, não se fizeram presente nesta oitava, os municípios de Barcarena, São Caetano de Odivelas e Santo Antônio do Tauá, que compõem o Setor II. Em contrapartida, registrou-se a presença no polo Belém de representante do município de Santa Isabel do Pará, que não está inserido na faixa costeira paraense, mas que mostrou interesse em acompanhar as discussões relativas à construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará (ver Figura 9).

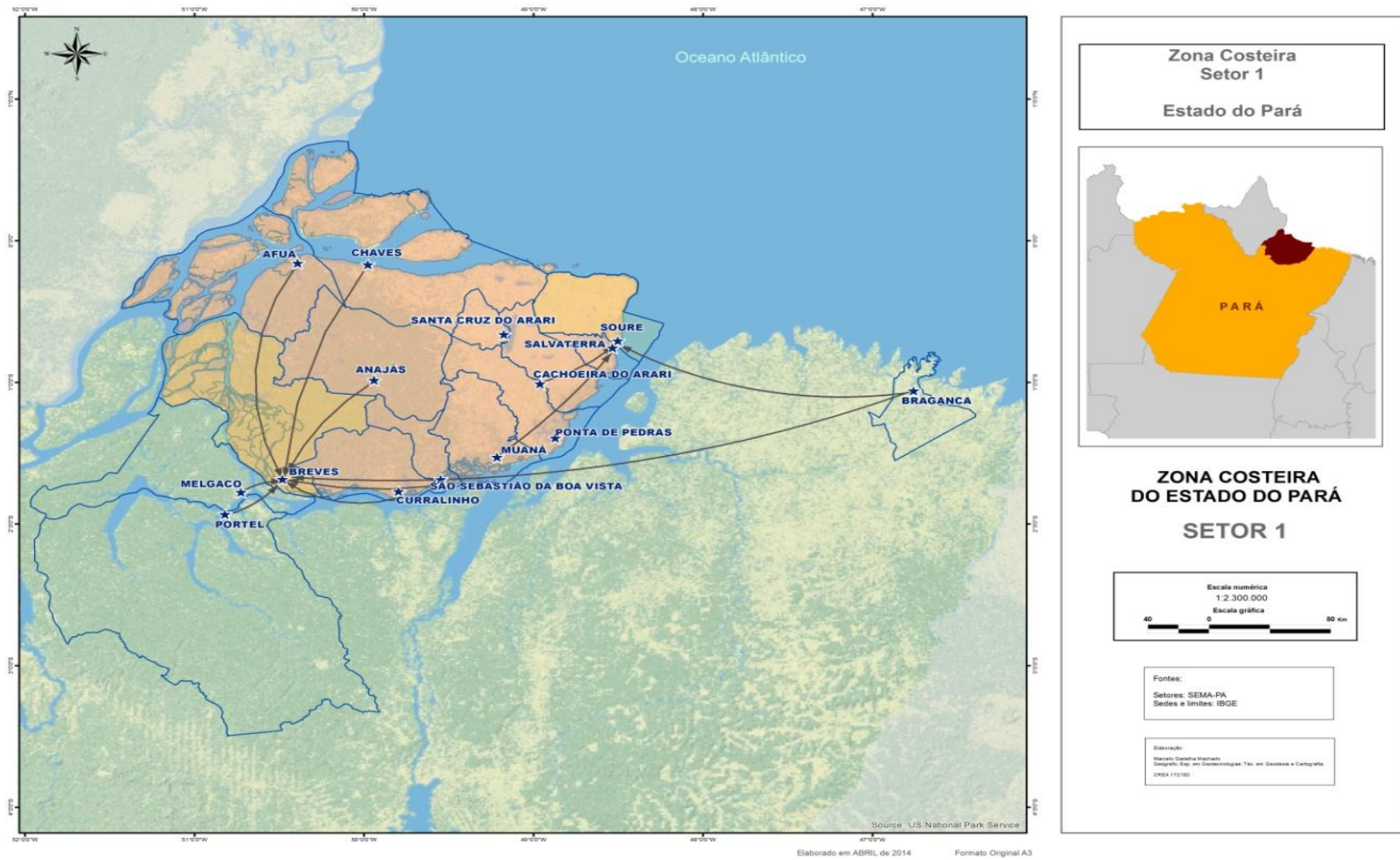
Considerando o Setor III da zona costeira paraense, a seleção do polo de Bragança para a efetivação da oitava, conseguiu atender um número considerável de atores deste e de outros municípios adjacentes, pertencentes a este Setor. Neste momento reuniram-se representantes dos seguintes municípios: Tracuateua, Quatipuru, Augusto Correa, Terra Alta, São João de Pirabas, Capanema, Salinópolis e Primavera. Como resultado, a quantidade de

atores que realizaram deslocamentos para o polo de Bragança, foi de aproximadamente 53% do total de deslocamentos durante a realização das oitivas (ver Figura 10).

Foi constatado que outros municípios do Setor III deslocaram-se para o polo Belém, tais como: Bragança, Magalhães Barata, Curuçá e Terra Alta. Em contrapartida não se fizeram presentes no polo de Bragança, os municípios de Marapanim, Maracanã, Santarém Novo e Viseu, os quais compõem este Setor III da ZC paraense.

O cenário dos deslocamentos permitiu, a partir dos registros cartográficos, observar o interesse dos atores em se fazer presentes na etapa das oitivas para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA. Tal interesse resultou numa maior quantidade de atores presentes em cada um dos quatro polos costeiros de realização desta etapa, proporcionando, também, um maior número maior de manifestações.

Figura 8: Representação espacial do fluxo dos atores no Setor I da zona costeira paraense, com destaque para a presença do município de Bragança.



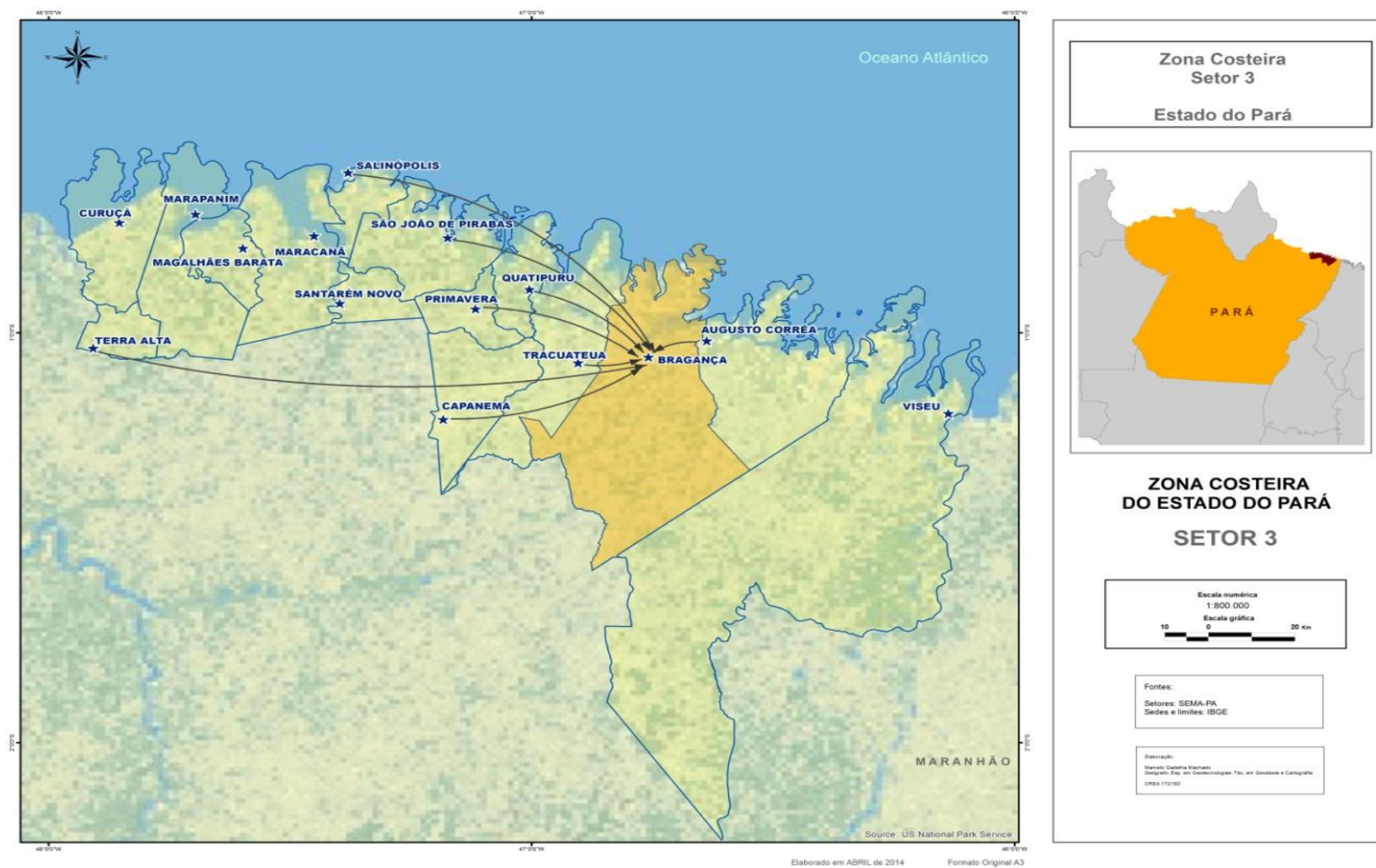
Fonte: SEMA-PA, (2014).



Figura 9: Representação espacial do fluxo dos atores no Setor II da zona costeira paraense, com destaque para a presença do município de Bragança.



Figura 10: Representação espacial do fluxo dos atores no Setor III da zona costeira paraense.



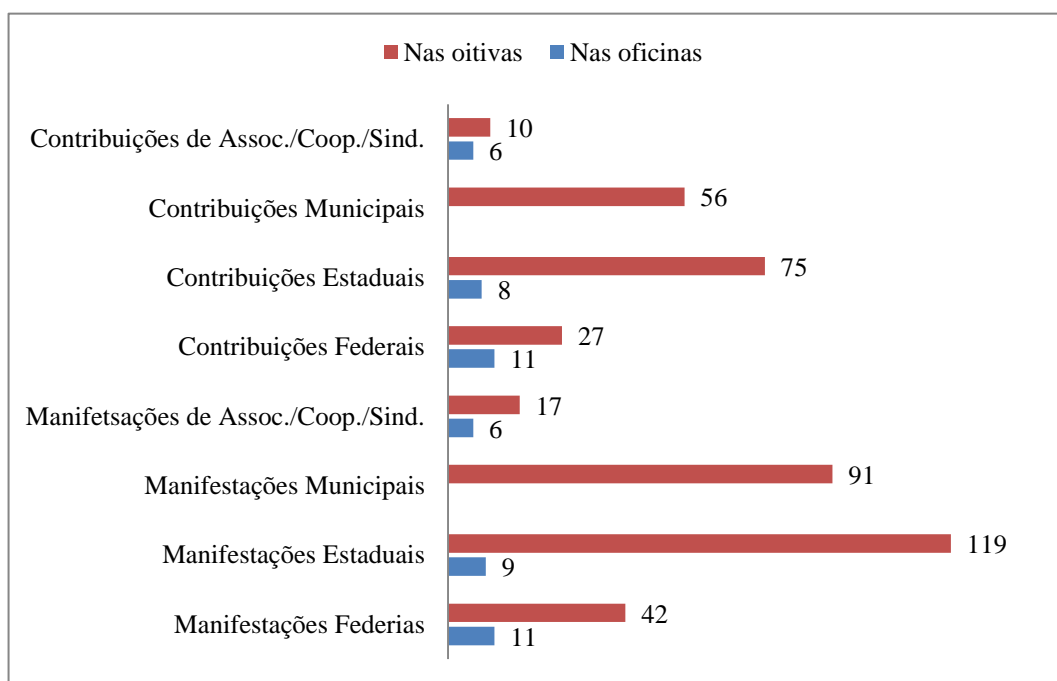
Fonte: SEMA-PA, (2014).



Estes fluxos foram traçados a partir da espacialização das mobilidades dos atores dentro de cada setor costeiro no Pará, considerando que os deslocamentos ocorreram via fluvial e via terrestre. A representação cartográfica destes fluxos permitiu revelar o recorte geográfico sobre o qual este fluxo foi desenhado a partir da área de atuação caracterizada para a aplicabilidade desta política pública em construção.

Considerando o intervalo de 10 a 15 para os parâmetros levantados, os resultados obtidos, referentes à quantidade de atores que se manifestaram e que contribuíram para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA nas duas etapas realizadas, estão apresentados de acordo com as esferas de poder às quais os tores presentes pertenciam. Os dados obtidos estão representados na Figura 11.

Figura 11. Quantidade de manifestações e contribuições dos atores, de acordo com a esfera de poder, nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

As manifestações realizadas pelos atores, nas duas etapas de construção deste instrumento legal, ocorreram de duas formas distintas: a não verbal e a verbal oral. Na forma não verbal, no momento de realização das oficinas, os atores realizaram suas manifestações por escrito, a partir da metodologia empregada pelo consultor, considerando os elementos básicos que compõem uma legislação, tais como, as definições, os objetivos, os princípios, os instrumentos, as competências, as diretrizes e as disposições finais.

Nesta etapa, foram constituídos grupos trabalhos compostos por diversos atores de diferentes instituições públicas federais e estaduais e de associações, os quais se manifestaram de forma não verbal, utilizando como fundamento legal a Lei Federal nº. 7.661/1988 e o Decreto Federal nº. 5.300/2004. Como resultado alcançado, contatou-se que de todas as manifestações realizadas durante as oficinas, 100% contribuíram para o processo preliminar de construção do texto deste instrumento legal.

Durante a realização das oitivas, todas as manifestações foram executadas de forma verbal oral e, surgiram a partir das apresentações, realizadas pelo consultor, sobre a gestão costeira no Brasil e sobre o texto preliminar do PL para o GERCO-PA, construído nas oficinas anteriores. As manifestações ocorridas nesta etapa foram efetivadas por atores interessados nas discussões, os quais se utilizaram de um microfone para perpetrar seus pronunciamentos. A partir de então, foram feitas observações e anotações de quais e quantas manifestações foram realizadas e por quem, além dos registros áudio visuais.

Como resultado conseguiu-se a identificação e quantificação dos atores a partir de suas categorias ou representações nas esferas de poder, com o interesse de exibir quais instituições públicas federais, estaduais ou municipais, ou ainda Associações/Cooperativas/Sindicatos se manifestaram e, quais contribuíram para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.

Em decorrência, observou-se que ocorreram 26 manifestações na etapa das oficinas, as quais se apresentaram por categorias ou representações nas esferas de poder. As manifestações foram executadas por 11 instituições públicas federais, 09 instituições públicas estaduais e 06 associações/cooperativas/sindicatos. Destas, foram conseguidas 11 contribuições federais, 08 contribuições estaduais e 06 contribuições de associações/cooperativas/sindicatos.

O resultado demonstrou o grau de conhecimento apresentado pelos atores nesta etapa, uma vez que apenas uma manifestação não se converteu em contribuição para o texto do referido PL. Como consequência, houve um aproveitamento de aproximadamente 96% das manifestações realizadas durante as oficinas.

Na etapa de realização das oitivas, foram observadas 42 manifestações executadas por instituições públicas federais, 119 por instituições públicas estaduais, 91 por instituições públicas municipais e 17 por associações/cooperativas/sindicatos. Destas, foram obtidas 27 contribuições por instituições públicas federais, 75 por instituições públicas estaduais, 56 por instituições públicas municipais e 10 por associações/cooperativas/sindicatos.

O resultado alcançado demonstrou um aproveitamento de aproximadamente 40%, 63%, 62% e 59% de todas as manifestações realizadas por instituições federais, estaduais, municipais e por associações/cooperativas/sindicatos, respectivamente, no momento de realização das oitivas. Estes percentuais indicaram o quanto cada esfera de poder contribuiu na construção da minuta do PL para o GERCO-PA, o que representou uma média de 56% de aproveitamento entre as esferas de poder representadas.

A partir de então, constatou-se que entre as instituições que não contribuíram para a construção do texto na etapa das oficinas, destacou-se apenas 01 instituição pública estadual. Na etapa das oitivas, das 101 não contribuições, 15 foram de instituições públicas federais, 44 de instituições públicas estaduais, 35 de instituições públicas municipais e 07 de associações/cooperativas/sindicatos.

Considerando a quantidade de manifestações realizadas pelos atores, de acordo com o gênero ao qual pertenciam no momento de realização das duas etapas, os dados obtidos permitiram identificar quantos atores pertenciam ao sexo masculino e quantos pertenciam ao sexo feminino, no momento de efetivação das duas etapas de construção do referido instrumento legal.

De posse das informações obtidas, das 26 manifestações ocorridas durante as oficinas, 22 foram executadas por homens e 04 por mulheres. Durante as oitivas estes dados apresentaram-se da seguinte maneira: 237 manifestações foram executadas por homens e 32 manifestações por mulheres. Estas informações demonstraram que a quantidade de manifestações realizadas por atores do sexo masculino foi mais de 07 vezes superior ao total de manifestações realizadas por mulheres.

Logo, em destaque às contribuições resultantes das manifestações realizadas, das 25 ocorridas nas oficinas, 22 foram executadas por atores do sexo masculino e 03 por mulheres. Durante as oitivas, 143 contribuições foram feitas por atores homens e 25 por mulheres.

Os resultados demonstraram uma quantidade significativa de contribuições feitas por atores do sexo masculino. Estas foram mais de 05 vezes superior ao total de contribuições realizadas por mulheres na etapa das oitivas. Tais informações evidenciaram não só a presença, como também uma maior participação na construção deste instrumento legal por atores do sexo masculino, o que se explica pela superioridade destes atores, integrantes de instituições que desenvolvem ações direcionadas à gestão costeira no Pará.

As manifestações que não resultaram em contribuições para o texto em construção apresentaram-se da seguinte forma: nas oficinas apenas 01 ator do sexo masculino não

contribuiu com o texto construído para o PL da Política Estadual do GERCO-PA. Nesta etapa não foi registrado a não contribuição das mulheres, resultante de poucas manifestações realizadas por elas.

Na etapa das oitivas, as manifestações que não resultaram em contribuições para o texto em construção apresentaram-se da seguinte forma: no polo de Breves apenas 01 manifestação feita por uma mulher, não contribuiu para o texto em construção e, 17 destas manifestações realizadas por atores do sexo masculino, não contribuíram para o referido texto. No polo de Soure 02 manifestações feitas por atores mulheres, não contribuíram para o texto em construção e, 37 destas manifestações realizadas por atores do sexo masculino, não contribuíram para o referido texto.

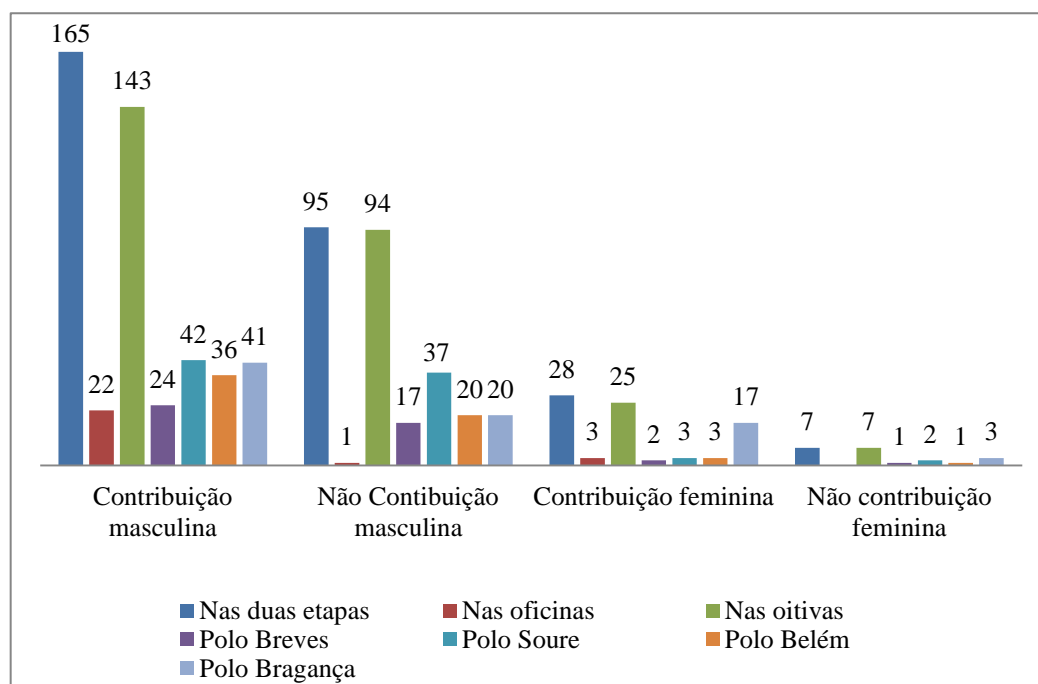
No polo de Belém, apenas 01 manifestação feita por uma mulher, não contribuiu para o texto em construção e, 20 destas manifestações realizadas por atores do sexo masculino, não contribuíram para o referido texto. No polo de Bragança, 03 manifestações feitas por mulheres, não contribuíram para o texto em construção e, 20 destas manifestações realizadas por atores do sexo masculino, não contribuíram para o referido texto.

Os dados demonstraram que a maioria das contribuições foi gerada por atores do sexo masculino, produto de um número maior destes atores nas etapas de construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará. A partir de então, pode-se afirmar que entre os atores presentes nas duas etapas realizadas, os que mais participaram na construção deste instrumento legal foram os atores do sexo masculino (Figura 12).

É importante ressaltar que todas as contribuições por representações foram adquiridas a partir das listas de frequências e dos registros áudio visuais, resultantes da realização das oficinas e das oitivas, respectivamente.

Ao considerar o quantitativo de manifestações e de contribuições apresentadas, foi possível realizar o levantamento sobre o grau de instrução destes atores, como item importante para a qualidade da participação na construção deste instrumento legal. Como resposta, obteve-se para cada etapa desenvolvida, a seguinte apresentação: na etapa das oficinas, das 26 manifestações ocorridas, 18 foram feitas por atores com formação em nível superior.

Figura 12. Contribuições e não contribuições nas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, por gênero dos atores.



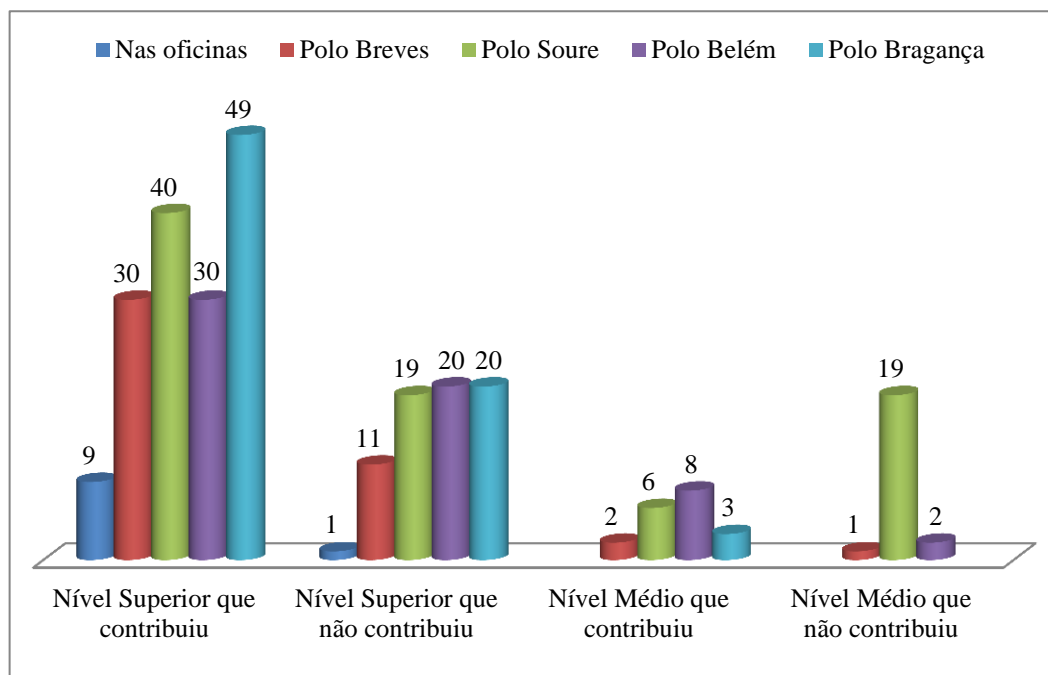
Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Na etapa das oitivas as informações apresentaram-se por polo costeiro de realização: no polo de Breves, das 44 manifestações realizadas, 41 foram feitas por atores com formação em nível superior e 03 com formação em nível médio. No polo de Soure, das 84 manifestações realizadas, 59 foram feitas por atores com formação em nível superior e 25 por atores com formação em nível médio.

No polo de Belém, das 60 manifestações realizadas, 50 foram por atores com formação em nível superior e 10 com formação em nível médio e; no polo de Bragança, das 81 manifestações realizadas, 69 foram executadas por atores com formação em nível superior e 12 com formação em nível médio (ver Figura 13).

Constatou-se que em nenhuma das duas etapas realizadas estiveram presentes atores com o grau de formação em nível fundamental de ensino, o que justifica a não representação deste nível na figura 13 abaixo, que destaca o quantitativo de atores que se manifestaram no momento de realização das oitivas e os que contribuíram para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA a partir do grau de instrução, entre os níveis de ensino superior e médio.

Figura 13. Contribuições e não contribuições dos atores nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, por grau de instrução.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

A quantidade de manifestações de acordo com os municípios costeiros aos quais os atores pertenciam, podem ser observadas na Tabela 2, a qual destaca este quantitativo para as oficinas e por cada polo de realização das oitivas.

Tabela 2. Quantidade de manifestações realizadas nas oficinas e nas oitivas, por polo costeiro.

Dados obtidos	Informações por polo costeiro de realização das oitivas				Dados obtidos nas Oficinas
	Breves	Soure	Belém	Bragança	
Manifestações nas duas etapas	44	84	60	81	26
Contribuições para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	26	45	39	58	25
Não contribuições para a construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.	18	39	21	23	01

Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

A partir dos dados, constatou-se que aproximadamente 91% das manifestações realizadas ocorreram durante a etapa das oitivas, o que derivou em um maior número de contribuições e não contribuições efetivadas nesta etapa, de aproximadamente 87% e 99%, respectivamente.

## 5 CONCLUSÃO

Ao considerar o número de parceiros convidados para a construção do Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará, destacou-se a presença de um percentual de, aproximadamente, 25% e 75% do total, para as oficinas e para as oitivas, respectivamente. Os resultados apontaram que os convidados para a construção deste instrumento legal representavam apenas instituições públicas ligadas ao gerenciamento costeiro no Pará, tanto federais, estaduais e municipais. Como consequência, foram poucos os atores presentes neste processo que representaram alguma associação/cooperativa/sindicato.

Com relação aos atores que se fizeram presentes nas oficinas e nas oitivas para a construção deste instrumento legal, estes representavam apenas as instituições convidadas para esta finalidade, uma vez que a então SEMA-PA direcionou convites a este público, o que não reflete a realidade da zona costeira paraense, que necessita de contribuições que perpassam a esfera do conhecimento científico.

Os resultados apontaram que para as instituições que compareceram às duas etapas, o percentual alcançado foi próximo de 19% e de 81%, considerando as oficinas e as oitivas, respectivamente. O acréscimo de instituições presentes durante estes dois momentos se justificou em função das articulações realizadas entre as instituições parceiras na gestão da zona costeira no Pará, as quais mantêm interesses semelhantes para o desenvolvimento de ações na área geográfica a qual se encontram.

Em relação ao quantitativo de instituições presentes por cada polo costeiro, os dados apresentados foram resultantes do comparecimento de diversas instituições em mais de uma oitiva realizada, considerando que seus representantes se deslocaram para mais de um polo costeiro, elevando em 16 a quantidade de instituições presentes nesta etapa. Tal configuração demonstrou uma aproximação entre o número de participantes por etapas realizadas – oficinas e oitivas -, caracterizando certo equilíbrio quanto à presença destas instituições públicas e associações/sindicatos/cooperativas por etapa desenvolvida.

Pode-se afirmar que este equilíbrio foi contraído em função das ações desenvolvidas pela então SEMA-PA, no processo de mobilização dos atores e, também, em função do grau de comunicação entre os atores costeiros e o grau de interesse demonstrado por estes atores em contribuir para a construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.

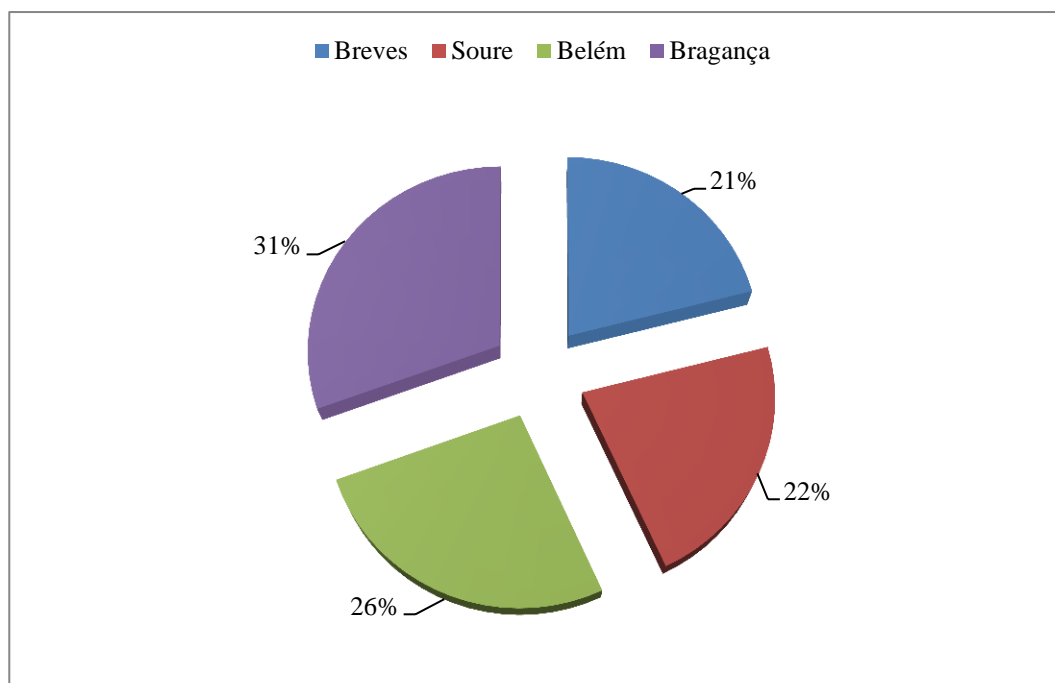
Tais iniciativas foram facilitadas pela pulverização das informações referentes à realização das etapas desenvolvidas, principalmente, no momento de efetivação das oitivas.

Como consequência, observou-se a presença de um maior número de instituições durante as oitivas, consequência da soma dos quatro polos costeiros, se comparado à quantidade de instituição presentes durante as oficinas.

A Figura 14 representa o quantitativo de instituições por polo costeiro de realização das oitivas considerando as 20 que estiveram presentes no polo de Breves, as 21 no polo de Soure, as 25 no polo de Belém e as 29 no polo de Bragança. Esta análise permitiu o entendimento de que uma parcela considerável de instituições federais e estaduais que compareceram às oficinas, também nutriram o interesse em comparecer às oitivas, tais como a SPU-PA, o ICMBio, a UFPA, o MPEG, a SEPAq, a EMETER-PA, a então SEMA-PA, entre outras, elevando a quantidade de atores nos polos de Breves, Soure, Belém e Bragança.

Em resposta, houve uma maior representatividade das instituições nestes locais e, também, o aumento do número de contribuições realizadas por estes atores em cada polo costeiro, os quais conseguiram observar e compartilhar as realidades distintas encontradas na faixa costeira do estado do Pará, considerando que estiveram presentes nos Setores I, II e III da ZC do Pará.

Figura 14: Percentual de instituições presentes nas oitivas por cada polo costeiro paraense.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

Em relação ao total de contribuições realizadas nas duas etapas desenvolvidas, os resultados apontaram que apesar de encontrada uma maior concentração de atores de nível



superior de ensino, no momento das oficinas, estes não superaram a quantidade de contribuições realizadas por cada polo costeiro, no momento das oitivas.

Esta constatação permitiu o entendimento de que o caráter participativo considerado nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA se deu independente do grau de instrução dos atores, sejam estes representantes de instituições públicas federais estaduais ou municipais, ou ainda de associações/sindicatos/cooperativas, com níveis de escolaridade diferenciados. Como resultado, foram constatadas que das 295 manifestações realizadas, aproximadamente 13% foram realizadas nas oficinas e, aproximadamente 87% foram realizadas no momento das oitivas.

Como análise, constatou-se que o maior aproveitamento de todas as manifestações efetivadas ocorreu no momento de realização das oficinas, uma vez que mais de 96% foram consideradas como contribuições para a construção deste instrumento legal, nesta etapa.

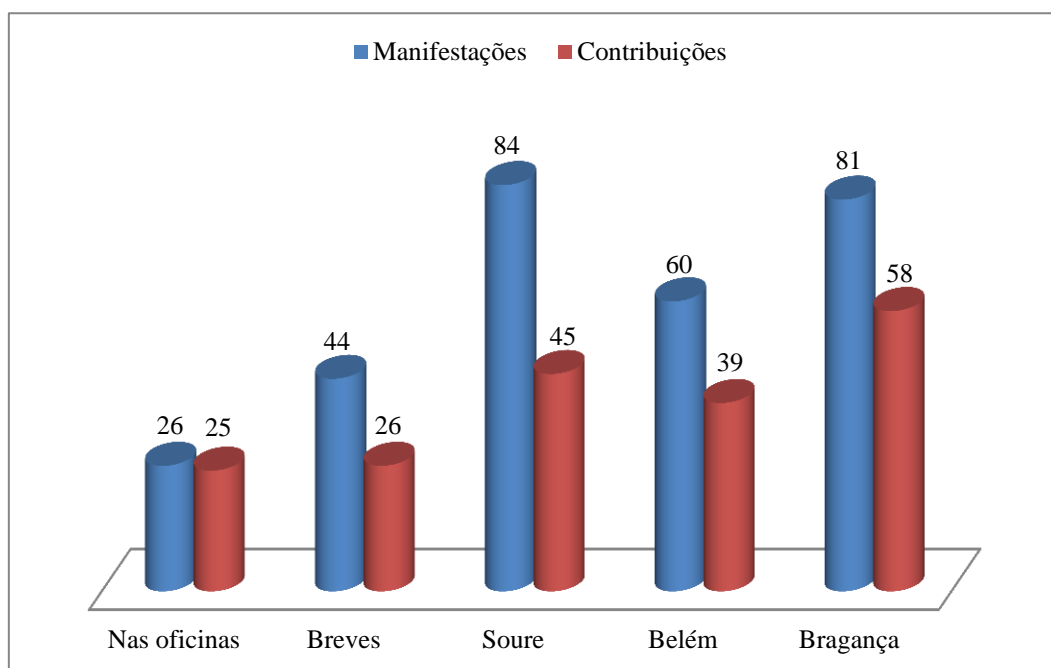
Na comparação entre as manifestações ocorridas em cada polo costeiro durante a realização das oitivas, constatou-se que no polo de Breves houve um aproveitamento de aproximadamente 59%, comparados os números de contribuições resultantes destas manifestações. Já no polo de Soure este aproveitamento foi próximo de 54%. No polo de Belém este total foi de exatamente 65% e no polo de Bragança houve um aproveitamento de aproximadamente 72% das manifestações realizadas.

Os dados alcançados permitiram observar que entre os polos costeiros, aquele que mais contribuiu com o processo de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA, foi o polo de Bragança, com destaque para o maior número de contribuições realizadas na oitiva executada neste município.

Ressalta-se que para todas as manifestações realizadas foram considerados cada pronunciamento feito por cada ator ali presente, avaliando-se, sempre, se este se manifestou sobre o assunto, ou seja, sobre temas relacionados à construção deste instrumento legal ou, se estes atores realizaram suas manifestações, porém não falaram sobre o assunto em discussão, resultando em não contribuições para a construção deste instrumento legal.

Esta análise foi feita considerando os registros das contribuições feitas durante as oficinas e, os registros áudio visuais adquiridos nas etapas das oitivas, as quais destacaram manifestações efetuadas pelos atores, caracterizadas entre as não verbal e verbal oral, respectivamente. A Figura 15 destaca o total de manifestações e, conseqüentemente, as contribuições efetivadas nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará.

Figura 15: Total de manifestações e contribuições nas duas etapas de construção do PL para a Política Estadual do GERCO-PA.



Fonte: Pesquisa de campo (Azevedo, 2015).

A qualidade da participação na construção deste instrumento legal compreendeu o desempenho de todos os atores presentes nas duas etapas realizadas. Porém, pode-se concluir que a então SEMA-PA imitou a presença de atores àqueles que representavam apenas instituições públicas, sem considerar que as ações desenvolvidas na faixa costeira do Pará envolvem diversos atores, tais como associações de pescadores/catadores de caranguejo – que apresentaram pouca participação neste processo -, sindicatos lojistas – que não se fizeram presentes neste processo -, empresas exploradoras de minérios – também ausentes deste processo -, entre outras.

Este fato limitou o acesso às oficinas e às oitivas, de alguns atores importantes para a gestão costeira do Pará, tais como, representantes comerciais, o setor de serviços, entre outros responsáveis pela gestão deste espaço geográfico. A ausência destes representantes inibiu a possibilidade de terem participado deste processo um número maior de atores, que vivem a realidade da ZC do Pará.

Tais observações permitiram constatar que no processo de mobilização dos atores, a então SEMA-PA se preocupou em convocar apenas os parceiros institucionais para a construção deste instrumento legal, sem necessariamente considerar a presença dos que de fato retratam a realidade da zona costeira paraense.

Em resposta aos questionamentos realizados, relacionados à qualidade, para quem e de quem, constatou-se que esta servirá para nortear os municípios costeiros paraenses na elaboração de suas políticas municipais de gerenciamento costeiro. Para tanto, torna-se necessário o entendimento de que sozinhas as instituições públicas não darão conta de responder a todos os desafios enfrentados quando do desenvolvimento de diversas ações na zona costeira do Pará, sejam na elaboração, execução ou avaliação de políticas públicas.

As instituições públicas, federais, estaduais ou municipais, são fundamentais para a gestão costeira, seja no Pará ou em um dos outros 16 estados costeiros brasileiros. Sua importância vai além da elaboração de conhecimento científico, colocando-o em prática no momento da elaboração, execução e/ou avaliação das políticas públicas direcionadas à gestão deste espaço, porém limitar a participação dos atores que de fato vivem a realidade deste espaço geográfico consistiria em um ato perigoso, considerando que a gestão da zona costeira no Brasil segue a lógica da participação.

A qualidade é de quem a constrói, de quem a avalia, de quem a utiliza, de todos os envolvidos na gestão costeira paraense. Ou seja, dos atores capazes de elaborar o Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará. De fato, esta qualidade é de quem contribui para a elaboração deste Projeto e Lei e, de quem conseguirá colocá-lo em prática.

Uma proposição aos municípios costeiros do Pará, é que os erros cometidos na elaboração deste Projeto de Lei para a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará, não se reproduza quando da elaboração das versões municipais desta política. Para tanto, torna-se imprescindível à avaliação de todas as ações realizadas a nível estadual, para em seguida, considerar os acertos e corrigir os erros cometidos no decorrer do desenvolvimento de tais ações.

Esta avaliação servirá para subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua execução, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações e, ainda, como instrumento importante para a qualidade da gestão.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, M. (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira.** – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ALVES, S. M. C. Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária-Anvisa: (2000-2006). 2010.

AMAPÁ. Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do estado do Amapá. Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro – GERCO-AP. **Relatório Técnico da Reunião para apresentação e discussão da Proposta da Minuta do Decreto para implantação do Zoneamento Ecológico- Econômico Costeiro do Setor Estuarino do Estado do Amapá.** Macapá, 2005. 21f.

AZEVEDO, J. **Análise de políticas públicas quanto ao seu design: um estudo de caso.** In: ENANPAD, 27. 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

BANDEIRA, P. "Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional." IPEA. Texto para discussão. N. 630. IPEA, 1999.

BARRAGÁN MUÑOZ, J., 2005. **La gestión de las áreas litorales En España y Latinoamérica,** Cádiz, 2005. 137-163.

BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.** Malheiros Editores. 2ª Edição. Brasil, 2003.

BORBA, C; BARRETTO, M. **Políticas públicas de cultura e turismo, e sua influência na profissionalização de grupos tradicionais.** O caso dos Maracatus de Pernambuco, Brasil. [www.pasosonline.org](http://www.pasosonline.org), v. 13, n. 2, p. 359, 2015.

BORDENAVE, J; JUAN, E. **O que é participação. Coleção primeiros passos.** São Paulo: Brasiliense, V. 95. 1994.

BRASIL. Decreto-Lei 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Vol. 79, 28 fev.1967.

BRASIL. Decreto Federal 74.557, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Vol. 86, 12 set. 1974.

BRASIL. Lei Federal 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Vol. 101, 22 fev. 1989.

BRASIL. Decreto Federal nº. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, Vol. 116, 7 dez. 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto Orla: **Guia de implementação**. Brasília, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC**. Decreto Federal nº. 5.300 de 2004. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 4 de novembro de 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Decreto Federal nº. 5.300 de 2004**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 4 de novembro de 2013.

BRASIL. MARINHA DO BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar; Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro. **Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil**. Brasília - 2005. Disponível em <[http://www.mar.mil.br/secirm/viii\\_psrn-2012-2015.pdf](http://www.mar.mil.br/secirm/viii_psrn-2012-2015.pdf)>. Acesso em 3 de novembro de 2013.

BRAVO, M. I. S. et al. **Política de saúde no Brasil**. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional, 2006.

BRITTO, C. A. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de direito administrativo**, v. 189, p. 114-122, 1992.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental**. Brasília, DF, 2007.

CÍCERO, M. T. **Da República**. Tradução. Amador Cisneiros. Bauru, Edipro, 1995 (Série Clássicos).

CIRM. Resolução nº. 05, de 03 de dezembro de 1997. **Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II – PNGC II**. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, 1997. Disponível em <http://www.dern.ufes.br/gc/Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II.pdf>. Acesso em 09 de junho 2014.

CORREIA, M. V. C. Que controle social. **Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CORREIA, M. V. C. Controle social na saúde. Mota AE, Bravo MIS, Uchoa R, Nogueira V, Marsiglia R, Gomes L, et al., organizadores. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, p. 111-40, 2006.

CUNHA, C. G. S. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS**, 2006.

CUNILL, N. *Participación ciudadana*. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latino-americanos. Caracas: Clad, 1991.

DA COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP Rio de Janeiro**, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.

DA SILVA NETO, A. V.; SERRA, M. A. **As políticas de transporte no Paraná: uma análise do governo Lerner-1995-2002**. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 113, p. 129-145, 2011.

DE OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas**: diferentes visões e práticas. **RAP Rio de Janeiro**, Vol. 40, n. 1, p. 273-287, 2006.

DIAS, J. A. et al. **A Zona Costeira Amazônica Brasileira**. Revista de Gestão Costeira Integrada, v. 9, n. 2, p. 3, 2009.

DYE, T. R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**, 2005. Tradução do texto original em inglês realizado pelo Prof. Francisco Gabriel Heidemann. Tese de Doutorado. Ph. D.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

FERREIRA, P. L. Definir e medir a qualidade de cuidados de saúde. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. n. 33, 1991.

FERREIRA, P. A.; ALENCAR, E.; PEREIRA, J. R. **Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e sociedade**. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, v. 6, 2012.

FILET, M. **O Gerenciamento Costeiro no Brasil, na prática**. Revista Gestão Costeira Integrada. N. 5. Ano 4. 2006. Entrevista concedida à Revista Gestão Costeira Integrada.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, N. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E; FERNÁNDEZ, T.R. Curso de derecho administrativo, Tomo II. **Madrid, Civitas**, Vol. 6, 1999.

GARVIN, D. A. **Managing quality: The strategic and competitive edge**. Simon and Schuster, 1988.

GOHN, M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, mai./ago. 2004.

HAGUETTE, T. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 10. Ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

HEIDEMANN, F.; SALM, J. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. 338 p.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar em Revista**, n. 25, p. 127-141, 2005.

JACOBI, P. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: Autores Associados, n. 118, p.189-205, 2003.

MATTOS, S.M.S.N.; DRUMMOND, J. A. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ongs. ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, 2005.

MEDEIROS, J.; BORGES, D. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater–RN. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 63-81, 2007.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MINAYO, M. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade**. 29ª Edição. Ed. Vozes, Petrópolis, 2010.

MIRRA, A. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, n. 2, p. 50-66, 1996.

MODESTO, P. Participação popular na administração pública: **mecanismos de operacionalização**. Jus Navigandi, Teresina. Vol. 6, 1999.

MORAES, A. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil**: elementos para uma Geografia do litoral brasileiro. 2ª Edição. Rio de Janeiro: ANNABLUME, 2007.

OLIVEIRA, M. R.L.; NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. In: **Revista da Gestão Costeira Integrada** 12(1): 89-98 (2012).

PARÁ. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE. Diretoria de Áreas Protegidas. **Relatório de Ações para a Construção da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará**. Belém, 2014. 30f. No prelo.

PENA, R. Política Ambiental no Brasil. In: **Revista Eletrônica Brasil Escola**. <http://www.brasilecola.com/brasil/politica-ambiental-no-brasil.htm>. Acesso em 5 de novembro de 2013.

POLETTE, M.; SILVA, L. "GESAMP, ICAM e PNGC: Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado". In: **Ciência e Cultura**. São Paulo. Vol. 55. nº. 4. Out./Dez. 2003.

POLETTE, M. Avaliação do Processo de Gerenciamento Costeiro no Brasil. **Indicadores de Governança**. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Centro de Ciência Tecnológicas da

Terra e do Mar – CTTMar. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Itajaí – SC, 2009.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª Edição. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REED, M. **Stakeholder participation for environmental management: A literature review**. Sustainability Research Institute, School of Earth and Environment, University of Leeds. Biological Conservation, 2008. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320708002693>. Acesso em 30 de janeiro de 2014.

RIOS, A.; IRIGARAY, C. (Orgs.). **O Direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

ROCHA, H. S.; COSTA, R. E.; SATIRO, V. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social**. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 2010, Fortaleza. I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, 2010.

SANTOS, A. **Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis**. In: Instituto Pólis, 2009. Páginas: 05 p.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES, E. **Audiência pública no processo administrativo**. Revista de direito administrativo, v. 229, p. 259-284, 2012.

SOUZA, C. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade**. LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, MA Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SOUZA, C. et al. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C. R. G. **A erosão costeira e os desafios da gestão costeira no Brasil**. Revista da Gestão Costeira Integrada, v. 9, n. 1, p. 17-37, 2009.

SZLAFSZTEIN, C. Indefinições e Obstáculos no Gerenciamento da Zona Costeira do Estado do Pará, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v.2, n.9, p.47-58, 2009.

TEIXEIRA, A. C. C.; DE SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

TEODÓSIO, A. S. S. **Parcerias tri-setoriais em políticas sociais: em busca de modelos explicativos de sua complexidade na esfera pública**. 2009.



VALLA, V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Caderno Saúde Pública**, v.2, n. 14, p.7-18, 1998.

VIEIRA, L.; CADER. A. **A política ambiental do Brasil ontem e hoje**. Revista Eco 21. Rio de Janeiro, Ano XVII, Edição 129, Agosto de 2007. Disponível em <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1601>. Acesso em 5 de novembro de 2013.