



Kellermann, A., Steenbock, W., Ott, P.H., 2020. Management board of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge: building a new relationship with its territory. *Revista Costas*, 2(2): 107-134. doi: 10.26359/costas.1202

Scientific Article / Artigo Científico / Artículo Científico

# Conselho Gestor do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos: Construindo uma Nova Relação com seu Território

## Management Board of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge: Building a New Relationship with its Territory

Aline Kellermann<sup>1,2</sup>, Walter Steenbock<sup>3</sup>, Paulo Henrique Ott<sup>1,4</sup>

\*e-mail: [aline.kellermann@icmbio.gov.br](mailto:aline.kellermann@icmbio.gov.br)

<sup>1</sup>Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sustentabilidade (PPGAS), Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), Unidade Hortênsias, Rua Assis Brasil, 842, CEP 95400-000, São Francisco de Paula, RS, Brasil

<sup>2</sup>Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Travessa Francisco Teixeira, 16, CEP 95560-000, Torres, RS, Brasil

<sup>3</sup>Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul - CEPESUL/ICMBio, Av. Ministro Victor Konder, 374, CEP 88301-700, Itajaí, SC, Brasil. [walter.steenbock@icmbio.gov.br](mailto:walter.steenbock@icmbio.gov.br)

<sup>4</sup>Grupo de Estudos de Mamíferos Aquáticos do Rio Grande do Sul (GEMARS). Rua Bento Gonçalves, 165. Sala 1002, CEP 95560-000, Torres, RS, Brasil [paolo-ott@uergs.edu.br](mailto:paolo-ott@uergs.edu.br)

Keywords: Social participation, marine protected area, participatory governance, stakeholders.

### Abstract

Forming a management board for a Protected Area (PA) is a democratic process which exercises social participation in public environmental management. Ilha dos Lobos Wildlife Refuge (WLR), in southern Brazil, had its management council formed in 2016, 33 years after its creation. The objective of this article was to characterize the board members' profiles emphasizing their perception of the role of the management council and the challenges and opportunities of this PA. In order to achieve these goals, qualitative methodologies such as the application of 30 questionnaires with closed questions and nine semi-structured interviews with the board members were used. Data collection also involved bibliographical and documentary research. The general profile of the board members is of residents at the PA municipality, with a high level of education, and with previous experience in

Submitted: July 2020

Accepted: December 2020

Associate Editor: Martina Camiolo

other councils. According to the interviewed members, the main role of a board member is to provide the management council with technical information, to help integrating society with the PA, and to spread the importance of the WLR. Regarding the main goals of the WLR, its importance as a refuge for sea lions and for scientific research was highlighted. As to the conflicts, the management council members mentioned the illegal fishing within the PA and the fishery interaction with sea lions as the main problems. In terms of future perspectives, the board members revealed the desire to develop sustainable tourism and to implement a management plan. In this context, the establishment of the management council of Ilha dos Lobos WLR represents a milestone in the history of participative management of this PA, consolidating a space for clarification, discussion and integration with the stakeholders of its area of influence.

## Resumo

A formação do conselho gestor de uma Unidade de Conservação (UC) é um processo democrático de exercício da participação social na gestão ambiental pública. O Refúgio de Vida Silvestre (Revis) da Ilha dos Lobos, no sul do Brasil teve seu conselho gestor formado em 2016, 33 anos após sua criação. O objetivo deste artigo foi caracterizar o perfil dos conselheiros, com ênfase na sua percepção do papel do conselho e dos desafios e oportunidades desta UC. Para isso, foram utilizadas metodologias qualitativas, como a aplicação de 30 questionários e nove entrevistas com os conselheiros. A coleta de dados envolveu também a pesquisa bibliográfica e documental. O perfil geral dos conselheiros é de moradores do município da UC, com elevado grau de instrução e participação prévia em outros conselhos. Segundo os conselheiros entrevistados, o principal papel do conselheiro seria subsidiar o conselho com informações técnicas, auxiliar na integração com a sociedade, e divulgar a importância do Revis. Em relação às principais finalidades do Revis, os conselheiros destacaram ser um refúgio para lobos-marinhos e leões-marinhos, e um local para a realização de pesquisas científicas. No que diz respeito aos principais conflitos, foram apontados a pesca ilegal dentro da UC, e a interação da pesca com os leões-marinhos. Em termos de perspectivas futuras, os conselheiros revelaram o desejo do desenvolvimento de atividades de turismo ecológico e da implementação do plano de manejo. Neste contexto, a formação do Conselho do Revis Ilha dos Lobos representa um marco histórico para a gestão participativa da UC, consolidando um espaço de esclarecimento, discussão e integração com os atores sociais do seu território de influência.

**Palavras-chave:** participação social, unidade de conservação marinha, conselho gestor, atores sociais.

## 1. Introdução

### A participação social na gestão de Unidades de Conservação

A participação das comunidades locais na discussão e gestão dos recursos naturais, incluindo a criação e gestão de áreas marinhas protegidas, é um princípio que atualmente vem sendo reconhecido não apenas como importante, mas também necessário (Charles & Wilson, 2009; Lopes *et al.*, 2013; Di Franco *et al.*, 2016).

A criação de áreas marinhas protegidas em diferentes regiões do mundo tem resultado muitas vezes em ceticismo, resistência ou mesmo completa rejeição por parte dos diversos atores sociais envolvidos (e.g., Di Lorenzo *et al.*, 2016; O'Leary *et al.*, 2018).

Conforme destacado por Jentoft *et al.* (2012), estas percepções negativas pelos atores sociais são muitas vezes resultantes de uma falta de compreensão e esclarecimento dos objetivos das áreas protegidas, assim como da limitada oportunidade de participação no processo.

Segundo Bensusan (2006), não há dúvida de que a criação de áreas protegidas é uma estratégia importante e necessária diante do uso predatório dos recursos naturais pela humanidade. Entretanto, é preciso enfrentar vários desafios para que uma área protegida atinja seu objetivo de criação, tendo em vista a complexidade de fatores que envolvem a sua gestão.

Dentro desta complexidade, vários autores destacam a importância de não focar apenas nos aspectos ecológicos da conservação, mas também nas suas dimensões sociais (Gerhardinger *et al.*, 2009, Mills *et al.*, 2020). Neste sentido, a própria legislação ambiental inclui a participação social na gestão das áreas protegidas como um direito e uma nova proposta de se pensar a conservação a partir do envolvimento da sociedade com os objetivos da unidade de conservação (UC). De acordo com IBASE (2006), se a sociedade não estiver integrada à gestão da UC e percebê-la apenas como restrição ao uso, sua percepção será negativa e ela não será parceira da UC para a proteção da natureza.

De fato, diversos estudos têm demonstrado que a inclusão das comunidades locais na gestão das áreas protegidas tem aumentado de forma expressiva a aceitação dessas áreas (Gerhardinger *et al.*, 2009, Giakoumi *et al.*, 2018), bem como um maior cumprimento das próprias regras e regulamentos existentes (Andrade & Rhodes, 2012).

No Brasil, os processos de criação e gestão das UCs passaram por diversas transformações desde o estabelecimento das primeiras áreas protegidas no país. Um marco histórico nesse sentido foi a promulgação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabeleceu um mecanismo robusto para assegurar a criação, implantação e gestão de UCs no Brasil.

Conforme estabelecido pelo SNUC, existem atualmente 12 categorias de UCs no país, as quais pertencem a dois grupos principais, de acordo com o grau de manejo permitido: as de proteção de integral, e as de uso sustentável. Enquanto as primeiras visam priorizar a conservação da diversidade biológica, não sendo permitido nenhuma forma de uso direto de seus recursos, as UCs pertencentes ao segundo grupo visam compatibilizar o uso sustentável dos recursos naturais com a conservação da biodiversidade.

Contudo, independente da categoria da área protegida, o SNUC preconiza uma maior participação da sociedade nos diferentes instrumentos de gestão da UC, estando esta orientação indicada em sete das treze diretrizes que regem este documento (Brasil, 2000).

Além de indicada entre as diretrizes do SNUC, a participação social na criação e gestão de áreas protegidas é também premissa de outros instrumentos legais, tais como o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Brasil, 2006), e a própria Constituição Federal, quando estabelece que cabe ao poder público e a coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Apesar disso, mudanças recentes na política ambiental nacional têm representado retrocessos para a ampla participação social neste âmbito. Em especial, o Decreto 9.759/2019 (Brasil, 2019), ao criar novas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, restringe a paridade e o número de representantes em fóruns dessa natureza, tais como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); além disso, revoga a Política Nacional de Participação Social (Brasil, 2014), a qual visava justamente seu fortalecimento.

De qualquer forma, tomando os princípios legais da Constituição Federal, do SNUC e do PNAP como base, é fundamental aplicar diretrizes que garantam a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação e que assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento destas áreas (Brasil, 2000).

Conforme destacado por Macedo (2007), os “processos de participação” na gestão de UCs ocorrem formalmente por meio de três instrumentos principais, os quais estão previstos no SNUC: as consultas públicas – que devem ocorrer no momento anterior à criação de uma UC; os planos de manejo; e os conselhos gestores – sendo que estes dois últimos ins-

trumentos devem ser estabelecidos em um prazo de até cinco anos após a criação da UC (Brasil, 2000). Em relação ainda aos conselhos gestores, o SNUC estabelece que cada UC disporá de um conselho consultivo ou deliberativo, sendo este último previsto no caso das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que pertencem ao grupo das unidades de uso sustentável.

Contudo, independente de seu caráter deliberativo ou consultivo, o êxito das manifestações de um conselho e a efetividade da gestão ambiental pública da UC parecem estar diretamente associados ao retorno dado formalmente pelos distintos órgãos competentes (WWF-Brasil/ICMBio, 2016), à ampla participação e à legitimidade das representações (ICMBio, 2014b). Ou seja, este êxito e efetividade está diretamente relacionado ao envolvimento efetivo do conselho na gestão da unidade, sendo cada vez mais comum o uso da terminologia “conselho gestor” para caracterizar este fórum. Como órgão atualmente responsável pela gestão das UCs federais, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) tem a competência de disciplinar as diretrizes, normas e procedimentos para a composição e funcionamento dos conselhos gestores destas UCs. Desde sua criação em 2007, já foram instituídas três normativas (IN 02/2007, 11/2010 e 09/2014) sobre a composição e funcionamento dos conselhos e todas vêm de um processo de reflexão e aprendizado do ICMBio na construção e funcionamento desses conselhos.

Este processo é relativamente recente, considerando que apenas a partir de 2000, com o SNUC, foi estabelecido que todas as UCs deveriam dispor de um conselho. Assim, partimos da situação, em 2000, quando haviam no Brasil 184 UCs federais e nenhum conselho formado, à situação, em 2018, com 334 UCs e 302 conselhos formados, ou seja, mais de 90% das UCs federais com conselhos gestores (ICMBio 2018), representando um avanço significativo do

“fazer parte” da sociedade na gestão dessas áreas neste período.

A última Instrução Normativa (IN) sobre o assunto é a nº 09 de 5 de dezembro de 2014 (ICMBio 2014a), que estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para a formação dos conselhos das UCs federais, com o intuito de que esta formação seja um processo democrático, transparente e que possibilite a participação dos distintos atores sociais que têm relação com os usos do território de influência da UC. A novidade desta IN é trazer um maior detalhamento das principais etapas de formação do conselho com um destaque para a inserção da etapa de caracterização do território por meio do mapeamento dos setores de usuários e setores de reguladores dos usos do território e sua relação com a unidade.

### **O caminho da participação social na gestão do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos**

Uma das UCs federais que adotou a metodologia proposta pela IN 09/2014 (ver ICMBio, 2014b) para a formação de seu conselho gestor foi o Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos (Revis Ilha dos Lobos). O processo de criação deste conselho é bastante recente, estando suas etapas detalhadas em Kellermann (2018). Porém, no contexto deste artigo, é importante destacar que embora a Ilha dos Lobos tenha sido oficialmente declarada como área protegida em 1983, até 2016 o Revis Ilha dos Lobos ainda não dispunha dos seus principais instrumentos de gestão: conselho gestor e plano de manejo. Este fato motivou a sociedade civil organizada demandar do Ministério Público Federal uma ação civil pública em 2015, determinando que o ICMBio promovesse as medidas necessárias à constituição do conselho gestor e elaboração do seu plano de manejo.

Como resultado, em janeiro de 2016, foi iniciado o processo de formação do conselho, o qual foi consolidado com as publicações da Portaria do ICMBio nº

101/2016 (ICMBio 2016) e do Termo de Homologação nº01/2017 (ICMBio, 2017), em novembro de 2016 e março de 2017, respectivamente. Nestes documentos, ficou estabelecido que o Conselho Consultivo do Revis Ilha dos Lobos seria formado por 22 vagas, atualmente preenchidas por 29 instituições entre titulares e suplentes, sendo sua composição re-

presentada pelos seguintes setores: órgãos públicos ambientais; órgãos do poder público; instituições de ensino, pesquisa e extensão; usuários do território (pesca, recursos hídricos, turismo e agricultura) e organizações da sociedade civil – ONGs. Em relação à paridade, 12 instituições titulares representam o poder público e 10, a sociedade civil (tabela 1).

**Tabela 1.** Instituições titulares e suplentes (S) que compõem o Conselho Gestor do Revis Ilha dos Lobos (gestão 2017-2018).  
**Table 1.** Full and substitute institutions (S) of the management board of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge (years 2017-2018).

Instituição	Setor
1. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	Órgãos Públicos Ambientais
2. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do RS	
3. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo de Torres/RS	
S = Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Passo de Torres – SC	
4. Marinha do Brasil - Comando do 5º Distrito Naval	Órgãos do Poder Público
5. Polícia Ambiental/3º Pelotão Ambiental - PATRAM	
S = Corpo de Bombeiros Militar do RS	
6. Coordenação Regional de Educação – Osório - RS – 11ºCRE	
S = Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Passo de Torres – SC	Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão
7. Centro de Estudos Costeiros, Limnológicos e Marinhos – CECLIMAR/UFRGS	
8. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – UERGS	
9. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS	
10. Universidade Federal do Rio Grande – FURG	
S = Universidade Luterana do Brasil – ULBRA	Organizações da Sociedade civil – ONG
11. Instituto Curicaca	
12. Onda Verde	
S = Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental - NEMA	
13. Pró-Squalus	Pesca
14. Grupo de Estudos de Mamíferos Aquáticos do Rio Grande do Sul – GEMARS	
15. Colônia de Pescadores Z-7 (Torres/RS)	Recursos Hídricos
16. Colônia de Pescadores Z -18 (Passo de Torres/SC)	
17. Cooperativa Regional Agropecuária Sul Catarinense – Coopersulca	Turismo
S = Associação de Irrigantes do Rio Mampituba - AIRIM	
18. Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN	Agricultura
S = Instituto Riograndense de Arroz – IRGA	
19. Secretaria Municipal de Turismo de Torres/RS	
20. Associação dos Surfistas de Torres – AST	
21. Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Torres – SHRBS-LN	
22. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e da Pesca de Torres/RS	

Contudo, embora a formação do conselho seja uma etapa importante, e legalmente necessária conforme indicada pelo próprio SNUC, os conselhos não devem ser vistos como uma fórmula mágica para a resolução dos conflitos existentes em áreas protegidas. Entretanto, Loureiro e Cunha (2008) destacam que os conselhos se constituem um dos espaços de maior aceitação para se estabelecer formas de gestão e diálogo entre as organizações da sociedade civil e os governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas.

Diante deste cenário, o objetivo deste artigo foi caracterizar o perfil dos conselheiros do Conselho Gestor do Revis Ilha dos Lobos durante o seu primeiro ciclo (mandato 2017-2018), com ênfase na percepção dos conselheiros sobre o papel do conselho e os desafios e oportunidades desta UC de proteção integral. A compreensão destes aspectos é importante para identificar necessidades de capacitação do conselho, auxiliar nas estratégias de comunicação, e direcionar o foco das ações do próprio conselho. Ademais, a forma de interações dos diferentes setores do conselho irá influenciar nos aspectos relacionados à implementação da UC e ao manejo costeiro integrado local. Além disto, em um cenário mais amplo, o relato de experiências de formação de conselhos é importante para a compreensão e aprimoramento das bases conceituais, contidas na IN no. 09/2014 (ICMBio 2014a), que têm orientado a participação social na gestão das UCs brasileiras.

### **A Ilha dos Lobos como área protegida**

A Ilha dos Lobos foi definida como UC federal por meio do Decreto Presidencial nº 88.463 de 04 de julho de 1983, sendo designada como Reserva Ecológica da Ilha dos Lobos (Brasil, 1983). Em 2000, com a publicação do SNUC, a categoria “reserva ecológica” foi extinta, cabendo ao órgão gestor definir seu enquadramento numa das 12 categorias previstas na própria Lei. Desta forma, em 2005, foi feita uma

consulta pública em Torres (RS), com a participação de autoridades e da comunidade local para a definição da nova categoria da unidade.

Assim, em 04 de julho de 2005, exatamente 22 anos após sua criação, a unidade, com base na categoria e função para as quais foi inicialmente criada, conforme previsto no Art. 55 do SNUC, foi recategorizada para Refúgio de Vida Silvestre (Revis) da Ilha dos Lobos (Brasil, 2005) permanecendo como uma UC de proteção integral. Segundo o SNUC, os Revis têm como objetivo “proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória” (Brasil, 2000).

Do ponto de vista territorial, é interessante destacar que com a realização do processo de recategorização da unidade, além da mudança do nome, a Ilha dos Lobos também deixou de ser classificada como a menor “reserva” do Brasil, pois teve seus limites ampliados para a zona marinha adjacente num raio aproximado de 500m, passando dos 1,69ha originais a 142,39ha.

O nome do Revis Ilha dos Lobos se refere a grande concentração anual de pinípedes (i.e. lobos-marinhos e leões-marinhos) que utilizam o refúgio como local de descanso (figura 1). As principais espécies que ocorrem no local são o leão-marinho-sul-americano (*Otaria flavescens*) e o lobo-marinho-sul-americano (*Arctocephalus australis*), provenientes das colônias reprodutivas do Uruguai. Contudo, apesar do nome da UC fazer menção aos lobos-marinhos, é o leão-marinho-sul-americano que ocorre com mais frequência no refúgio (Sanfelice *et al.*, 1999, Oliveira, 2013).

Outro aspecto que merece destaque é que, apesar do nome da UC, os lobos-marinhos e leões-marinhos não são citados especificamente como objetivos de conservação em nenhum dos decretos da UC (i.e. nos decretos de criação de 1983, e o de recategorização de 2005). Os pinípedes são apenas mencionados nas motivações para a criação da ilha como espaço



**Figura 1.** Leões-marinhos-sul-americanos (*Otaria flavescens*) no Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, no sul do Brasil.  
**Figure 1.** South American sea lions (*Otaria flavescens*) at Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, in Southern Brazil.

protegido no projeto de decreto encaminhado pelo Ministro do Interior para análise do Presidente da República em 27 de junho de 1983. Tal constatação também foi observada por Strapazzon e Mello (2015) que, ao analisarem os decretos de criação dos sete Revis federais existentes na época, verificaram que apenas um mencionava, entre seus objetivos, alguma relação direta com a proteção de espécies da fauna.

Contudo, embora estas espécies de pinípedes não sejam especificadas nos decretos de criação do Revis Ilha dos Lobos, o conflito decorrente da interação

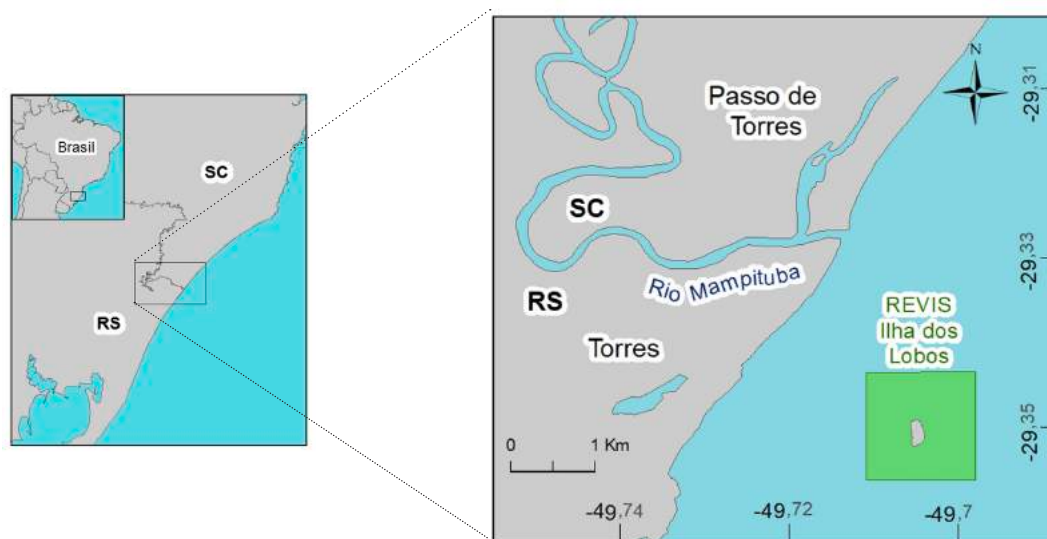
entre as atividades de pesca e os leões-marinhos tem sido registrado historicamente desde a criação desta UC (Rosas, 1994, Machado *et al.*, 2016, Pont *et al.*, 2016, Oliveira *et al.*, 2020). Algumas notícias vinculadas aos meios de comunicação na década de 1980, como a matança de leões-marinhos por pescadores na Ilha dos Lobos publicada no Jornal Correio do Povo (Porto Alegre, Rio Grande do Sul), em 16 de outubro de 1987, revelam o conflituoso cenário existente na época próxima à criação desta área protegida.

## 2. Metodologia

### Área de Estudo

O Revis Ilha dos Lobos (29°20'S; 52°06'W) está localizado a menos de dois quilômetros da foz do rio Mampituba que faz o limite estadual entre Rio Grande do Sul e Santa Catarina, tendo no lado gaúcho o município de Torres e no lado catarinense, Passo de Torres (figura 2).

A ilha representa a única formação insular do litoral do Rio Grande do Sul e é resultante dos processos geológicos que deram origem a Formação Serra Geral. Do ponto de vista biogeográfico, é interessante destacar que o Revis Ilha dos Lobos é considerado o ponto mais ao norte da costa atlântica de concentração regular de pinípedes do litoral brasileiro (Oliveira 2013; Procksch *et al.*, 2020).



**Figura 2.** Localização do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, no sul do Brasil, com a indicação (em verde) dos limites atuais da unidade de conservação.

**Figure 2.** Location of Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, in southern Brazil, with the indication (in green) of the current limits of the protected area.

A região do Revis Ilha dos Lobos e seu entorno abriga ainda uma variedade de espécies ameaçadas de extinção, incluindo, dentre outras, a garoupa-verdadeira (*Epinephelus marginatus*), a tartaruga-verde (*Chelonia mydas*), o trinta-réis-de-bando (*Thalasseus acutiflavus*), a toninha (*Pontoporia blainvillei*), e a baleia-franca-austral (*Eubalaena australis*) (Estima *et al.*, 2001, Danilewicz *et al.*, 2017, Rosso *et al.*, 2016).

Ao mesmo tempo, devido à existência de inúmeras lagoas costeiras e facilidade de acesso ao mar pelo estuário do rio Mampituba, há nesta região duas importantes colônias de pescadores (Z-7 em Torres, e Z-18 em Passo de Torres). Atualmente, estas colônias reúnem cerca de 1000 associados<sup>1</sup>, sendo que uma importante parcela desta comunidade explora uma diversidade de recursos pesqueiros na zona

costeira adjacente (Moreno *et al.*, 2009, Cardoso & Haimovici, 2011).

### Coleta e análise de dados

O público alvo da pesquisa foram as lideranças representativas de cada instituição membro do conselho gestor do Revis Ilha dos Lobos (conforme tabela 1). A metodologia utilizada nesta pesquisa tem uma abordagem qualitativa do tipo exploratória e descritiva (Marconi & Lakatos, 2003) e foi composta de duas etapas distintas: i) aplicação de um questionário estruturado com perguntas fechadas para caracterização do perfil dos conselheiros e suas percepções sobre o Revis Ilha dos Lobos; e ii) entrevista com os conselheiros, para aprofundar o entendimento a respeito de suas percepções sobre o papel do conselho e do Revis Ilha dos Lobos.

<sup>1</sup>Dados não publicados. Presidentes das Colônias de Pesca de Torres/RS Z-7 e Passo de Torres/SC Z-18 em out. 2016.



O questionário utilizado para avaliar o perfil e a percepção dos conselheiros foi elaborado pelos autores e era composto por 13 perguntas fechadas (Anexo I), divididas em duas partes: na primeira, foram abordadas questões referentes ao perfil dos conselheiros, como idade, escolaridade e participação em outros conselhos; e na segunda, foram exploradas questões relativas à percepção dos conselheiros sobre o Revis Ilha dos Lobos e o conselho, sendo estas perguntas compostas por cinco categorias (*i.e.* alternativas de resposta), baseado na escala tipo Likert (Likert, 1932, Huntington, 2000). Neste último caso, para cada questionamento, o respondente devia assinalar apenas uma dentre as cinco categorias propostas, com base em uma escala de importância, como a do exemplo a seguir: 1- Não é prioritário; 2- Baixa prioridade; 3- Parcialmente prioritário; 4- Prioritário; 5- Alta prioridade.

Em virtude do debate existente na literatura a respeito da natureza intervalar ou ordinal dos dados provenientes da escala de Likert, isto é, se o grau de diferenciação entre as respostas podem ou não ser considerados equidistantes (Jamieson, 2004; Sullivan & Artino, 2013), foram utilizadas tanto a média quanto a moda como medidas de tendência central dos resultados (Rosa, 2013). Neste trabalho, contudo, a variação entre a moda e a média, na maior parte dos casos, foi mínima, sendo as conclusões baseadas na análise conjunta das duas medidas.

O questionário foi apresentado aos conselheiros em reunião ordinária em novembro de 2016 quando foi explicada a sua finalidade e forma de preenchimento e foi aplicado até julho de 2017. Do total de 42 conselheiros titulares e suplentes, 30 (71,4%) responderam ao questionário. Destes, 19 eram titulares e 11 suplentes. Os conselheiros que não responderam ao questionário eram representantes dos setores órgãos públicos ambientais (n=1), órgãos do poder públicos (n=2), pesca (n=2), recursos hídricos (n=1), turismo (n=2), ONGs (n=2) e Instituições de ensino e pesquisa (n=2), não sendo possível ter clareza do porquê.

Para uma avaliação qualitativa do conselho, entre janeiro e fevereiro de 2018, foram entrevistados nove conselheiros, sendo um de cada setor que compõe o conselho do Revis Ilha dos Lobos mencionados na tabela 1, além da educação, considerada neste estudo como um setor distinto dos órgãos do poder público. A entrevista contou com um roteiro semiestruturado de oito perguntas (Anexo II), sendo a primeira metade relacionada à percepção do papel do Revis Ilha dos Lobos, e a segunda parte, relacionada à percepção sobre o próprio conselho. Foi usado como referência para elaboração das perguntas o questionário aplicado por Tebet (2017).

Por fim, informações adicionais sobre o funcionamento e caracterização do conselho, incluindo a frequência de participação das entidades, foram obtidas a partir da consulta às listas de presença e atas das reuniões ordinárias realizadas ao longo do primeiro mandato do conselho (2017-2018).

### 3. Resultados e Discussão

#### Perfil dos conselheiros

A média de idade dos conselheiros do Revis Ilha dos Lobos entrevistados foi de 43 anos (DP = 10,4 anos), sendo a maioria (66,7%) do sexo masculino. Com base nas informações dos questionários, 66,7% dos conselheiros também participam em outros conselhos demonstrando que os conselheiros do Revis Ilha dos Lobos já têm experiência na participação de conselhos. Ao analisar a representatividade destes conselheiros que já participaram de outros conselhos, observou-se que a metade representa o setor público e, outra metade, a sociedade civil organizada.

Constatou-se um elevado grau de escolaridade dos conselheiros, uma vez que a grande maioria (90,0%) dos entrevistados possui nível superior completo. Esta característica, aliada à experiência pregressa na participação de outros conselhos, corrobora com a constatação de Magalhães *et al.* (2010) de que as pessoas com maior escolaridade e que se destacam na comunidade são usualmente indicadas como conselheiros. Tonella (2003), assim como Fuks *et al.* (2004), observou também que em diversos conselhos nas áreas de saúde, assistência social, educação e criança e adolescente no Estado do Paraná, os conselheiros, em geral, estão bem acima da média nacional em relação à escolaridade e renda, dentre outras variáveis. Ao mesmo tempo que a essas características possam ser positivas, em alguns aspectos, para o funcionamento do conselho, é necessário contrapô-las com a avaliação de que muitos conselhos no Brasil tendem à elitização da participação (Tatagiba, 2005).

No caso do Revis Ilha dos Lobos, a maioria (56,6%) dos conselheiros entrevistados reside em Torres, o que em termos de logística, facilita a participação dos conselheiros às reuniões. Bernard (2009) destaca que UCs de difícil acesso, comuns na Amazônia, tendem a ter um quorum menor de participação.

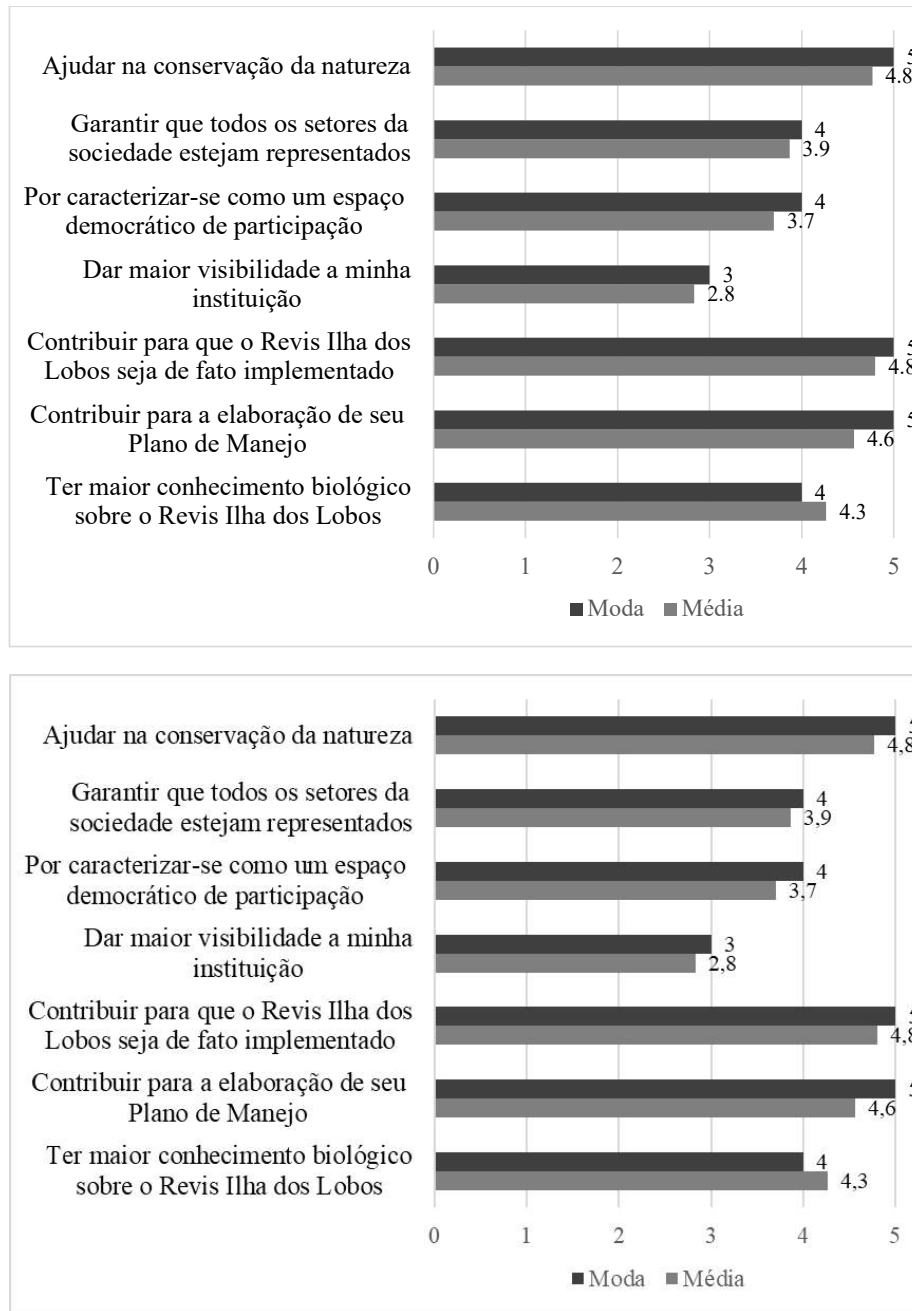
Entretanto, a não participação nas reuniões do Conselho do Revis Ilha dos Lobos, no período analisado (2017-2018), não esteve diretamente relacionada ao local de residência dos conselheiros, pois a maioria (57,5%) dos conselheiros que faltaram às reuniões neste período residia em Torres.

De qualquer forma, o quorum médio do Conselho do Revis Ilha dos Lobos em nove reuniões (oito ordinárias e uma extraordinária) realizadas ao longo do primeiro mandato (2017-2018) foi relativamente elevado (69,2%). Por exemplo, este valor é superior aos 58% verificado por Bernard (2009) em outros dois conselhos de UCs federais brasileiras, e aos 45% constatado por Magalhães *et al.* (2010) em nove conselhos municipais de meio ambiente e uma UC estadual do Estado do Mato Grosso do Sul.

#### Motivações e percepção dos conselheiros sobre o papel do conselho

As principais motivações mencionadas pelos conselheiros para participar do conselho foram “contribuir para que o Revis Ilha dos Lobos seja de fato implementado”, “ajudar na conservação da natureza”, e “contribuir para a elaboração do plano de manejo” (figura 3). Por outro lado, “a visibilidade que sua instituição terá neste fórum” foi considerada a menor motivação para participar do conselho. Tal constatação está alinhada com o contexto de formação deste conselho que surgiu da mobilização e pressão social que resultou na ação civil pública que pressionou o ICMBio pela criação do conselho e elaboração do plano de manejo.

No entendimento dos conselheiros, as funções mais importantes do conselho gestor do Revis Ilha dos Lobos em termos de prioridade seriam: “aprovar o plano de manejo”, “elaborar o plano de manejo” e “resolver conflitos”, muito embora todas as demais motivações apontadas nas entrevistas tenham sido



**Figura 3.** Principais motivações expressas pelos conselheiros para participarem do Conselho do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, com base em uma escala Likert de cinco pontos.  
**Figure 3.** Main motivations expressed by the counselors to participate in the board of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, based on a five-point Likert scale.

consideradas importantes, com valores de médias e modas superiores a 3,5 na escala utilizada (figura 4). Nesta pergunta, foram incluídas as opções: “elaborar o plano de manejo” e “aprovar o plano de manejo” visando avaliar o grau de entendimento dos conselheiros sobre sua competência em relação a este instrumento de gestão, tendo em vista que uma das principais motivações indicadas para participar deste conselho foi contribuir para a elaboração deste documento.

Neste contexto, é fundamental esclarecer aos conselheiros o grau de competência do conselho em relação a esta questão, em virtude da grande expectativa sobre este tema indicada pelas entrevistas. Tebet (2017) destaca exatamente a importância de dar atenção aos estágios iniciais de criação dos conselhos, período que é necessário esclarecer as regras de funcionamento e limitações, evitando criar falsas expectativas.

Ao mesmo tempo, a gestão da UC deve aproveitar esta motivação para envolver seu conselho numa construção participativa do seu plano de manejo. Neste sentido, o Art. 20, inciso II, do Decreto 4.340/2002 estabelece que de fato “compete ao conselho acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo”.

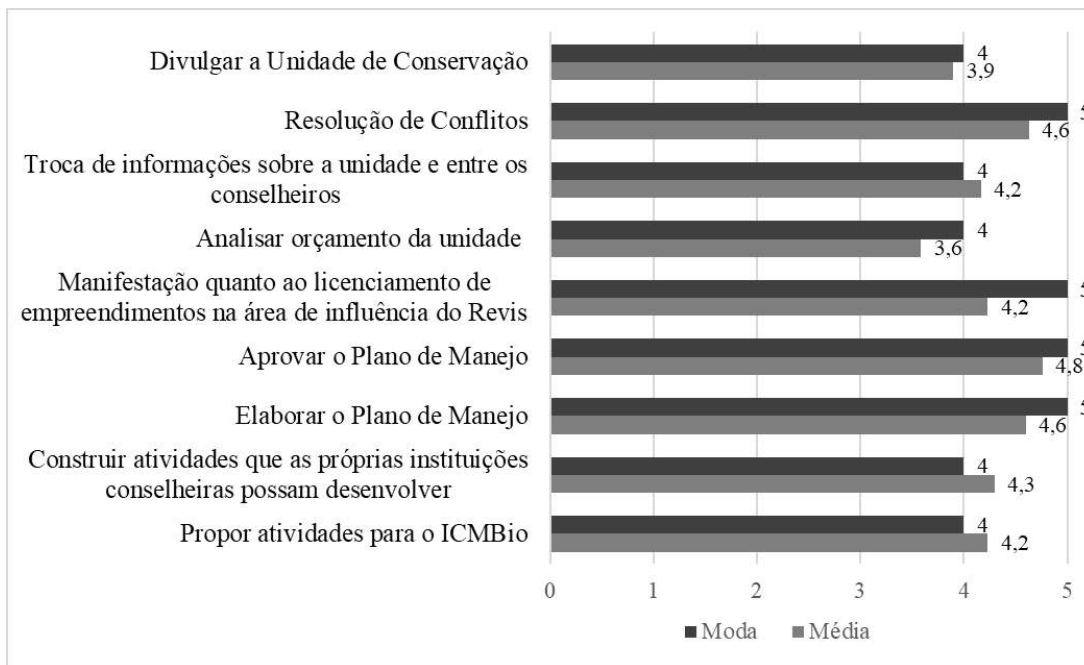
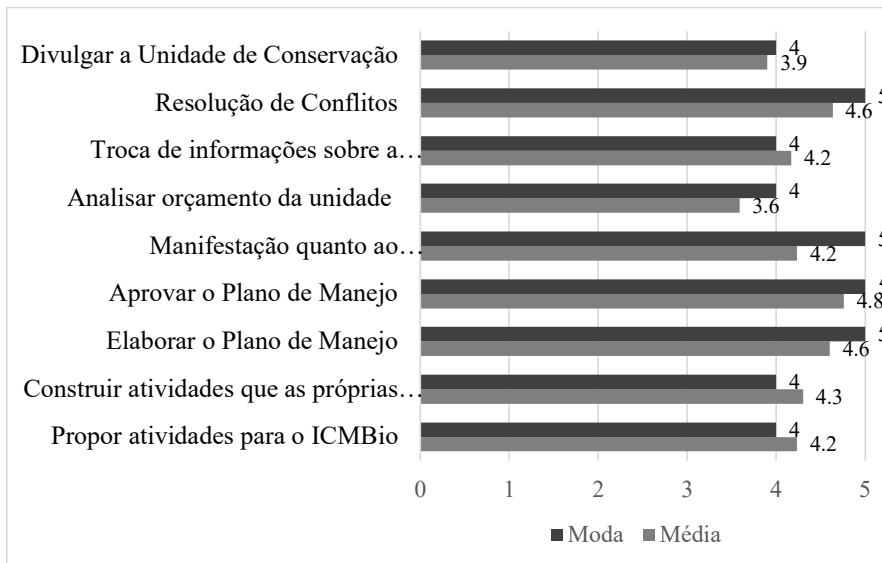
Com base nesses princípios, dentro do Conselho do Revis Ilha dos Lobos foram criadas algumas instâncias específicas de participação dos conselheiros, como os grupos de trabalho, as câmaras temáticas a as próprias atividades do plano de ação do conselho construído pelos seus membros. Assim, durante as reuniões ordinárias realizadas em 2017, além da elaboração do plano de ação, foram criados três grupos de trabalho: 1) elaboração do regimento interno, 2) acompanhamento da elaboração do plano de manejo, e 3) ordenamento do turismo embarcado no Revis Ilha dos Lobos. Esta atitude propositiva do conselho

reflete uma análise importante apresentada por Pretto e Marimon (2017). Estes autores destacam que a gestão participativa prevista no arcabouço legal dificilmente sairá do papel se não houver uma apropriação desse espaço por estes atores, e vão além, afirmando que “a atuação (e não a presença) dos conselheiros é o elo fundamental para a mudança de paradigma envolta aos conselhos de UC”.

Em relação ao funcionamento do Conselho Revis Ilha dos Lobos, a maioria dos conselheiros (88,8%) declarou ter uma percepção positiva sobre seu funcionamento. Outrossim, todos entrevistados concordaram que as diversas etapas de formação do conselho registradas por Kellermann (2018) e preconizadas pela IN 09/2014, como a caracterização do território e seus usos e as reuniões de mobilização dos diferentes setores relacionados com a UC, contribuíram para um maior entendimento dos objetivos do conselho. Além disso, foram assertivos que o Conselho do Revis Ilha dos Lobos tem uma composição adequada de atores sociais para discutir os temas propostos. Os conselheiros entrevistados foram unânimes também em afirmar que a utilização de ferramentas participativas facilitou a participação dos conselheiros e, neste caso, colaborou para uma percepção positiva do funcionamento do conselho pelos entrevistados. Ainda assim, Santos *et al.* (2005) alertam que mais do que dispor de uma “caixa de ferramentas” metodológicas, é necessário ter uma boa “visão” do processo considerando que os atores sociais locais não têm as mesmas condições quando se trata de participação em espaços públicos e complementam:

“Há diferenças de poder, capacidades, habilidades e acesso à informação que precisam ser equacionados, visando maior equidade da participação” (Santos *et al.*, 2005, p. 179).

Neste sentido, é fundamental um olhar cuidadoso e o estímulo à participação dos pescadores artesanais, grupo social com relação histórica com o território em que a UC está inserida, com grande dependência



**Figura 4.** Principais funções do conselho reconhecidas pelos conselheiros do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, com base em uma escala Likert de cinco pontos.

**Figure 4.** Main functions of the council recognized by the counselors of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, based on a five-point Likert scale.

da sua conservação e do uso de recursos pesqueiros na região. Portanto, além de considerar o espaço formal do conselho para sua representação, é de grande importância buscar agregar a participação dos pescadores em diferentes momentos e estratégias de ação da UC. Isso vem sendo buscado de diversas formas, como por exemplo na definição de ameaças aos recursos pesqueiros e elaboração de estratégias coletivas de enfrentamento das mesmas (Kellermann *et al.*, 2020) e na implementação de projeto de fortalecimento da pesca artesanal, entre outros processos.

No que diz respeito aos temas tratados nas reuniões do Revis, os conselheiros os consideraram relevantes e prioritários para a conservação do Revis e para os atores sociais envolvidos. Além disso, informaram que as reuniões do conselho proporcionaram aprendizados que contribuíram para sua atuação na área. A respeito da relação entre as instituições do conselho, 88,8% dos conselheiros entenderam que as reuniões do conselho têm aumentado a confiança entre os diferentes atores envolvidos.

Tebet (2017) ao analisar o Conselho Consultivo da Estação Ecológica de Guaraqueçaba, no Paraná, propõe a co-gestão adaptativa como um mecanismo de aprimoramento do funcionamento da gestão participativa nas UCs, sugerindo que:

“O conselho deveria impulsionar mais atividades e ações realizadas conjuntamente por um ou mais membros do conselho. Atividades para além do debate e discussão durante as assembleias criariam um ambiente de experiências mais propícias a gerarem aprendizados sociais mais profundos e transformadores” (Tebet, 2017, p. 57).

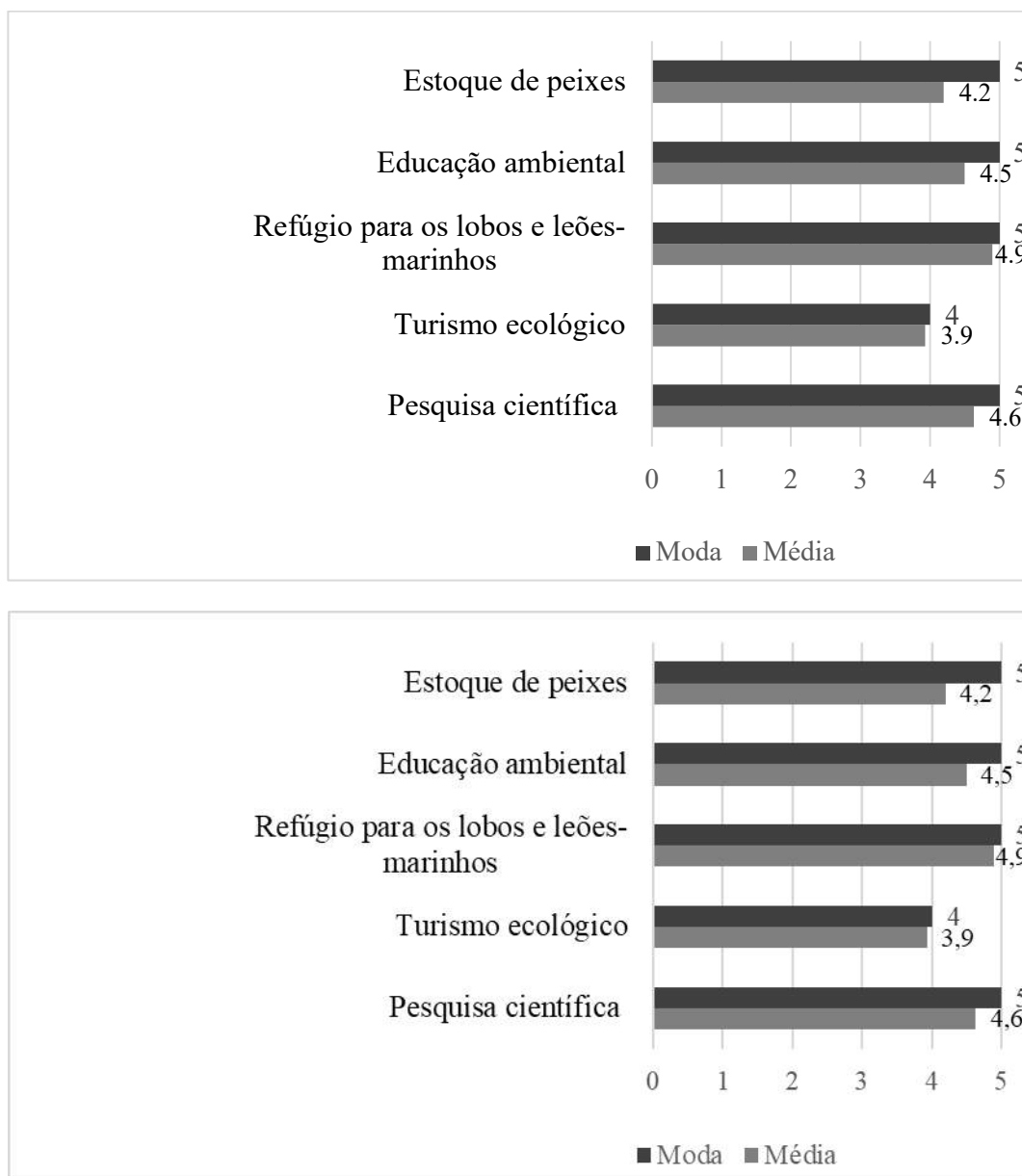
No caso do Revis Ilha dos Lobos, cinco dos nove conselheiros ressaltaram como positivo o perfil técnico dos conselheiros, de ser composto por profissionais que têm bastante conhecimento técnico nos diferentes setores, desde a pesca às universidades. Entretanto, dois conselheiros citaram a necessidade de uma boa moderação das reuniões, para que todos

tenham voz no intuito de evitar que as conversas sejam polarizadas entre os profissionais que têm mais facilidade de expressão.

Em relação à representatividade das instituições, foi perguntada como era a comunicação com outros integrantes da sua instituição/comunidade antes e/ou depois das reuniões do conselho. Dos representantes das cinco instituições públicas, dois relataram que a comunicação ocorre predominantemente entre os conselheiros, no caso do titular para o suplente, outros dois responderam que a comunicação é eventual ou difusa, e um relatou que as pautas da reunião são trazidas para as reuniões semanais de equipe. Quanto às quatro instituições da sociedade civil organizada, três disseram que a comunicação é diária com a sociedade ou nas reuniões periódicas da entidade, sendo que uma delas disse que a comunicação se restringe mais da interação com o suplente e com relatórios de participação. Portanto, especialmente em relação às instituições públicas, existe a necessidade de ampliar o alcance das discussões relativas ao Revis Ilha dos Lobos e seu entorno para além do âmbito do conselho.

### **Percepção dos conselheiros sobre o Revis Ilha dos Lobos**

Dentre cinco opções de possíveis finalidades do Revis Ilha dos Lobos, os conselheiros pontuaram que as principais finalidades da UC seriam “ser um refúgio para os lobos e leões-marinhos” e “ser um local para a realização de pesquisas científicas” (figura 5). A finalidade de “turismo ecológico” não deixou de ser considerado importante, entretanto, apresentou os menores valores de prioridade dentre as alternativas. Neste sentido, observa-se que há uma boa clareza dos conselheiros em relação aos objetivos da UC de preservar os ecossistemas naturais existentes, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades controladas de educação ambiental, recreação e turismo ecológico.



**Figura 5.** Principais finalidades da área marinha protegida identificadas pelos conselheiros do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, com base em uma escala Likert de cinco pontos.

**Figure 5 .** Main purposes of the protected marine area identified by the councilors of the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, based on a five-point Likert scale.

Em relação aos maiores problemas ou conflitos existentes no Revis Ilha dos Lobos, a maioria dos conselheiros revelou uma elevada preocupação com a “pesca clandestina” e o “conflito dos leões-marinhos com os pescadores” (figura 6).

De fato, um dos principais registros de infração ambiental no Revis Ilha dos Lobos é a pesca dentro dos limites da unidade (ICMBio, dados não publicados). Além disso, o conflito existente entre a pesca e os leões-marinhos-sul-americanos, registrado historicamente desde a criação da unidade (Rosas, 1994), é mais frequente nas áreas de pesca mais próximas ao Revis Ilha dos Lobos, onde os indivíduos da espécie se concentram regularmente (Machado *et al.*, 2016).

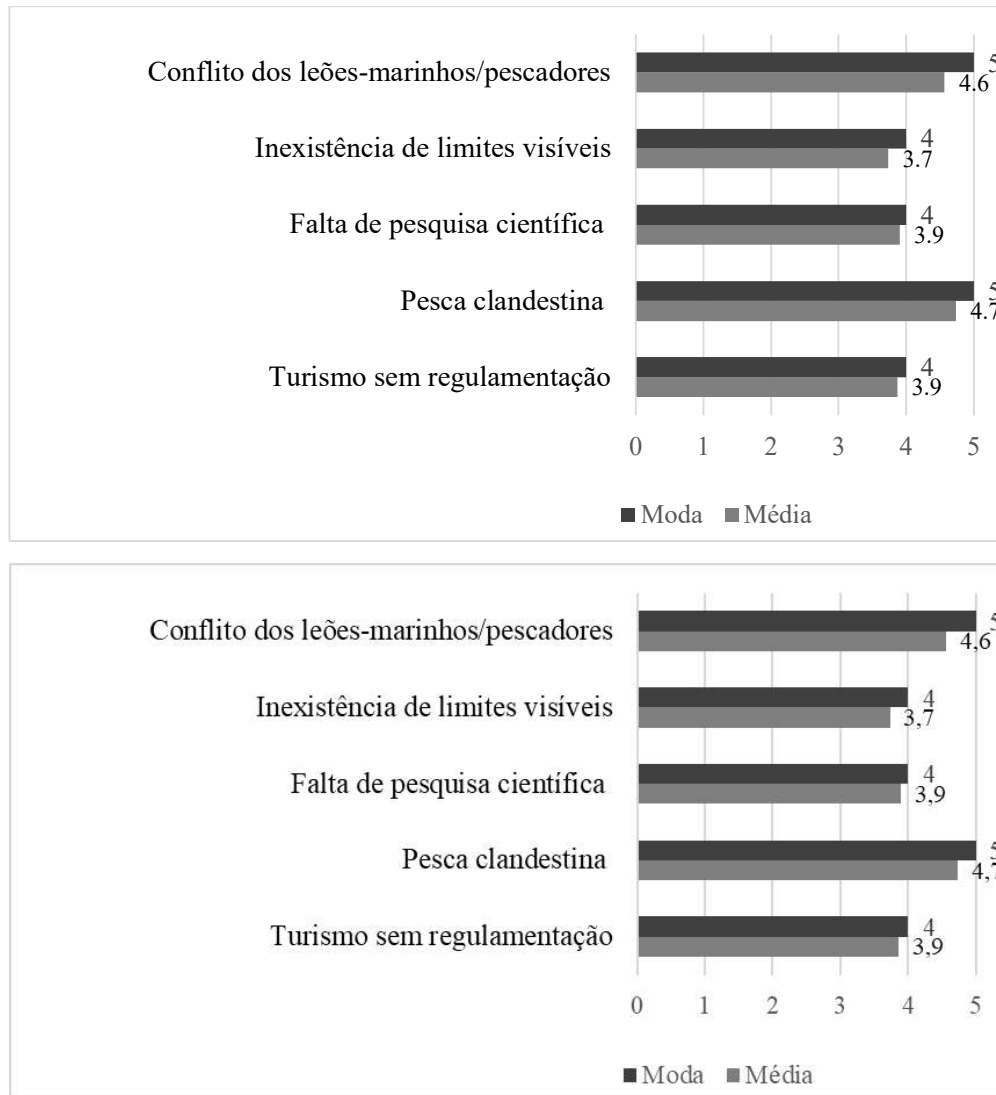
Os conselheiros entrevistados reafirmaram também os dados do questionário, considerando a pesca (88,9%) o principal conflito com a UC. Contudo, diferentemente do que foi constatado no questionário, somente o representante do setor da pesca citou a interação dos leões-marinhos com a pesca como um conflito. Engel *et al.* (2014) ao analisar a percepção e atitude de cinco grupos em relação ao Revis Ilha dos Lobos, também constataram que apenas o grupo dos pescadores considerou a presença dos leões-marinhos como um obstáculo para as suas atividades de pesca. Por outro lado, a baixa menção deste conflito pelos demais conselheiros pode estar relacionada ao fato deste tema não ter sido ainda discutido pelos conselheiros no âmbito do conselho. Além disso, é interessante destacar que Pont *et al.* (2016) e Oliveira *et al.* (2020) constataram que, embora a interação dos leões-marinhos com a pesca seja relativamente frequente no território do Revis Ilha dos Lobos, a quantidade de pescado consumido pelos leões-marinhos é significativamente menor do aquela percebida pelos pescadores. Devido à importância de discutir e esclarecer estes contrastantes cenários e percepções, Oliveira *et al.* (2020) destacam exatamente o papel fundamental de diálogo do Conselho do REVIS Ilha dos Lobos com a comunidade.

Percebe-se que isso vem sendo buscado pela gestão da UC. Como exemplo, podemos citar a execução do projeto de fortalecimento da pesca artesanal no território do Revis Ilha dos Lobos com o apoio financeiro do Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas (GEF Mar), com o intuito de aproximar a gestão da UC com este público para além das suas representações estabelecidas no conselho. A partir desta aproximação, também foi realizada uma Oficina de Conhecimento Ecológico Local dos pescadores artesanais, com o objetivo de valorizar e reconhecer o seu conhecimento tradicional e agregá-lo à gestão da UC na elaboração do seu plano de manejo (Kellermann *et al.*, 2020).

Todos os conselheiros manifestaram ter desejo que o Revis da Ilha dos Lobos permaneça como um local de conservação. Em termos de perspectivas futuras, os conselheiros indicaram como o principal desejo “ver atividades desenvolvidas de turismo ecológico (44,4%), seguido de ver o plano de manejo elaborado e implementado (33,3%)”. Também foi citado por 22,2% dos conselheiros entrevistados que desejariam que a sociedade como um todo esteja mais envolvida com a conservação do Revis. Ademais, também demonstraram interesse que na UC houvesse: i) mais pesquisa; ii) que ela contasse com mais servidores; iii) que houvesse mais fiscalização; e iv) que a UC também fosse autossustentável economicamente.

Em contrapartida, também foi manifestado o desejo de que houvesse uma permissão de pesca para pescadores artesanais locais pescarem a garoupa-verdadeira no Revis Ilha dos Lobos. Tal desejo refere-se ao uso da ilha por pescadores locais antes desta se tornar uma área protegida. Contudo, não existem estudos que permitam uma clara compreensão do tamanho dos estoques da espécie na região, nem do impacto que a exploração desse recurso poderia ter tanto sobre a espécie quanto sobre o próprio ecossistema do Revis Ilha dos Lobos. De qualquer forma, é importante destacar que, a garoupa-verdadeira é uma espécie atu-





**Figura 6.** Principais problemas ou conflitos identificados pelos conselheiros no Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, com base em uma escala Likert de cinco pontos.  
**Figure 6.** Main problems or conflicts identified by the counselors at the Ilha dos Lobos Wildlife Refuge, based on a five-point Likert scale.

almente ameaçada de extinção, tanto em nível nacional (Brasil, 2014b), quanto no Estado do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2014). Dada esta classificação, somado ao fato do Revis Ilha dos Lobos ser uma unidade de proteção integral e principalmente pelo tamanho reduzido da UC, esta atividade não é compatível com seus objetivos de conservação.

Conforme destacado por Jentoft *et al.* (2012), o estabelecimento de áreas marinhas protegidas, via de regra, interfere no cotidiano da vida das pessoas e em suas relações sociais, usualmente, reconfigurando os espaços e as atividades dos usuários do território. Contudo, de acordo ainda com estes autores, as consequências destas modificações são, muitas vezes, distintas para cada segmento e não fornecem necessariamente igual oportunidade a todos.

#### 4. Conclusões

As pesquisas sobre conflitos socioambientais em áreas protegidas têm revelado que os custos sociais e ecológicos da criação de UCs de proteção integral tem resultado, muitas vezes, no desrespeito por parte da comunidade de muitas regras estabelecidas (Vivacqua & Vieira, 2005).

No caso específico do Revis Ilha dos Lobos, este problema parece ser, pelo menos em parte, decorrente da forma de como a unidade foi historicamente estabelecida. Embora o SNUC preconize que as UCs criadas atualmente passem por um amplo processo de participação da sociedade, incluindo a realização de consultas públicas no momento anterior à criação, este não era o modelo adotado na época (*i.e.* em 1983, quando foi estabelecida a Reserva Ecológica da Ilha dos Lobos).

Porém, neste contexto é também importante destacar que exemplos de modelos de gestão que resultem em ganhos diretos tanto para a conservação da biodiversidade como para a melhoria das populações

Portanto, um dos grandes desafios do Revis Ilha dos Lobos é buscar aliar a conservação com a criação de oportunidades para que haja um maior envolvimento da comunidade local para que a mesma estabeleça uma relação positiva com este espaço protegido e vice-versa. Além disso, é importante apresentar e discutir com a comunidade os potenciais benefícios que as áreas marinhas protegidas podem ter também para as áreas do entorno, como a exportação de ovos e larvas e a emigração de indivíduos de espécies de interesse comercial, bem como o turismo ecológico sustentável (Gell & Roberts, 2003; Di Lorenzo *et al.*, 2016).

locais (*i.e.* “win-win solutions”) têm sido raros e de difícil obtenção no mundo todo (McShane *et al.*, 2011; Chaigneau & Brown, 2016). Essa dificuldade é decorrente, em grande parte, da complexidade ecológica e social de muitas áreas protegidas e de seu entorno, bem como dos diferentes interesses, prioridades e horizontes de tempo considerados por cada um dos atores envolvidos (McShane *et al.*, 2011). Como consequência, é fundamental que as decisões de manejo que, quase invariavelmente, envolvem ganhos de um lado e perdas de outro sejam discutidas, negociadas e esclarecidas com toda a comunidade envolvida (McShane *et al.*, 2011; Lopes *et al.*, 2013; Chaigneau & Brown, 2016).

Dessa forma, a formação do conselho gestor do Revis Ilha dos Lobos representa um marco histórico para a gestão participativa desta unidade de conservação, consolidando um espaço não só de discussão, mas de integração da gestão da UC com os atores do seu território de influência. A partir do conselho

formado, esta UC inicia também uma nova forma de olhar para gestão que evoluiu ao longo destas três décadas: diferentemente do contexto da sua criação na década de 1980 que havia um foco de gestão voltado à proteção, o atual órgão gestor (ICMBio), especialmente a partir da criação do SNUC em 2000, passou a ter um foco na gestão participativa no intuito de envolver a sociedade para apropriar-se da UC e buscar a sua integração regional.

A partir da realização desse estudo foi possível verificar que o perfil dos conselheiros, em especial a experiência em participação em outros fóruns e a alta escolaridade, tem uma importante influência no próprio andamento e resultados do conselho. Por um lado, estas experiências prévias parecem de fato ser positivas e refletem o próprio amadurecimento dos atores sociais e apropriação destes espaços participativos de gestão ambiental. Por outro lado, a alta escolaridade observada entre os conselheiros também ressalta algumas assimetrias sociais, onde determinados setores podem ter maior influência sobre outros que tendem a ter maior dificuldade de expressão.

Neste sentido, oportunizar capacitações constantes aos conselheiros, tanto de legislação ambiental quanto de temas específicos levantados ao longo das reuniões, é uma estratégia que melhora a comunicação do conselho ao passo que traz mais clareza sobre determinados assuntos e facilita a manifestação e tomada de decisão dos diferentes setores nas discussões.

A comunicação para dentro e fora do conselho também é um ponto importante para efetividade do conselho. Técnicas de moderação de reuniões são ferramentas úteis que estimulam a participação, proporcionam maior integração e facilitam a comunicação dos distintos setores do conselho. Ainda há

um gargalo na comunicação dos conselheiros com as instituições que representam, sendo necessário criar estratégias para monitorar a representatividade dessas lideranças para o repasse de informações às suas respectivas instituições. Ainda em relação à comunicação para fora do conselho, existe a necessidade de ampliar o alcance das discussões relativas ao Revis Ilha dos Lobos e seu entorno com a sociedade em geral, para que os benefícios de conservação da UC possam ser reconhecidos.

Um dos desafios centrais deste conselho é trabalhar o conflito da área protegida com a pesca, registrada pela percepção dos conselheiros e reconhecida historicamente pelo órgão gestor. Algumas ações de gestão e do conselho já avançaram nesse sentido, entretanto, há uma longa caminhada para este conselho evoluir na integração deste setor à gestão da UC e, sobretudo, na resolução deste conflito.

Todavia, um conselho é complexo e dinâmico com muitas variáveis difíceis de serem mensuradas. Além disso, em função dos interesses dos diferentes atores sociais, novos desafios e conflitos deverão surgir, sendo provavelmente poucos deles previsíveis.

Portanto, é preciso que, a partir de agora, sejam também construídas com os próprios conselheiros metodologias de monitoramento da atuação do conselho no intuito de identificar as dificuldades e encontrar formas de superá-las para que o conselho seja também um espaço de construção e constante aprendizado. Ao mesmo tempo, é imperativo que o conselho participe da elaboração de estratégias de ação que visem não apenas esclarecer para a sociedade os objetivos da Revis Ilha dos Lobos, mas que permitam, de fato, uma maior participação e retorno para as comunidades envolvidas.

## 5. Agradecimentos

Os autores são profundamente gratos aos conselheiros do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos pela participação e colaboração na realização da pesquisa. Ao Professor Vinícius Flores Martins, pelo au-

xílio na elaboração do questionário, à banca da defesa do Mestrado Profissional em Ambiente e Sustentabilidade da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul pela sua contribuição.

## 6. Referências

- Andrade GSM, Rhodes JR. 2012. Protected areas and local communities: an inevitable partnership toward successful conservation strategies? *Ecol Soc.*, 17(4): 14. doi:10.5751/ES-05216-170414.
- Bensusan N. 2006. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. São Paulo (SP): FGV.
- Bernard E. 2009. Sobre bons e maus conselhos. O Eco Jornalismo Ambiental. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/22360-sobre-bons-e-maus-conselhos/>>. Acesso em: 05 junho 2020.
- Brasil. 1983 Decreto Nº 88.463 de 04 de julho de 1983. Cria a Reserva Ecológica Ilha dos Lobos, e da outras providencias. Brasília (DF): DOU de 19/07/2000.
- Brasil. 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília (DF): DOU de 19/07/2000.
- Brasil. 2005. Decreto Presidencial S/Nº, de 4 de julho de 2005. Altera a categoria da unidade de conservação Reserva Ecológica Ilha dos Lobos para Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, no litoral do Município de Torres, Estado do Rio Grande do Sul. Brasília (DF): DOU de 05/07/2005.
- Brasil. 2006. Decreto Federal nº5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)>. Acesso em: 05 junho 2020.
- Brasil. 2014a. Decreto Federal nº8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Brasília (DF): DOU de 26/05/2014.
- Brasil. 2014b. Portaria MMA nº 445 de 17 de dezembro de 2014. Lista Nacional das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção – Peixes e Invertebrados. Brasília (DF): DOU de 18/12/2014.
- Cardoso LG, Haimovici M. 2011. Caracterização tecnológica, social, econômica e ecológica da atividade pesqueira sediada em Passo de Torres, Santa Catarina, Brasil. *Bol. Inst. Pesca*, 37(3): 275-288.
- Chaigneau T, Brown K. 2016. Challenging the win-win discourse on conservation and development: analyzing support for marine protected areas. *Ecol. Soc.*, 21(1): 36. doi: 10.5751/ES-08204-210136.
- Charles A, Wilson L. 2009. Human dimensions of Marine Protected Areas. *ICES J Mar Sci.* 66(1):6-15. doi:10.1093/icesjms/fsn182.
- Danilewicz D, Moreno IB, Tavares M, Sucunza F. 2017. Southern right whales (*Eubalaena australis*) off Torres, Brazil: group characteristics, movements, and insights into the role of the Brazilian-Uruguayan wintering ground. *Mammalia*, 81(3):225-234. doi:10.1515/mammalia-2015-0096.
- Di Franco A, Thiriet P, Di Carlo G, Dimitriadis C, Francour P, Gutiérrez NL, de Grissac AJ, Koutsoubas D, Milazzo M, Otero MDM, et al. 2016. Five key attributes can increase marine protected areas performance for small-scale fisheries management. *Sci. Rep.* 6: 38135. doi:10.1038/srep38135
- Di Lorenzo M, Claudet J, Guidetti P. 2016. Spillover from marine protected areas to adjacent fisheries has an ecological and a fishery component. *J. Nat. Conserv.* 32: 62-66. doi:10.1016/j.jnc.2016.04.004.
- Engel MT, Marchini S, Pont AC, Machado R, Oliveira LR. 2014. Perceptions and attitudes of stakeholder towards the wildlife refuge of Ilha dos Lobos, a marine protected area in Brazil. *Mar. Policy*, 45: 45-51. doi:10.1016/j.marpol.2013.11.012.

- Estima SC, Silva KG, Barbosa RC. 2001. Lista de espécies da avifauna no Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste e na Reserva Ecológica da Ilha dos Lobos, Rio Grande do Sul – Brasil. In: Anais da XIV Semana Nacional de Oceanografia; Rio Grande, Brasil.
- Fuks M, Perissinotto RM, Souza NR. 2004. Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba (PR): UFPR.
- Gell FR, Roberts CM. 2003. Benefits beyond boundaries: the fishery effects of marine reserves. *Trends Ecol. Evol.*, 18(9): 448-455. doi:10.1016/S0169-5347(03)00189-7.
- Gerhardinger LC, Godoy EAS, Jones PJS. 2009. Local ecological knowledge and the management of marine protected areas in Brazil. *Ocean Coast. Manage.*, 52(3-4): 154-165. doi:10.1016/j.ocecoaman.2008.12.007.
- Giakoumi S, McGowan J, Mills M, Beger M, Bustamante RH, Charles A, Christie P, Fox M, Garcia-Borboroglu P, Gelcich S, Guidetti P, Mackelworth P, Maina JM, McCook *et al.* 2018. Revisiting “success” and “failure” of marine protected areas: a conservation scientist perspective. *Front. Mar. Sci.*, 5: 223. doi:10.3389/fmars.2018.00223.
- Huntington H. 2000. Using traditional ecological knowledge in science: methods and applications. *Ecol. Appl.*, 10(5):1270-1274. doi:10.2307/2641282.
- IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. 2006. Gestão participativa em unidades de conservação. Rio de Janeiro, Programa Petrobras Ambiental, Julho de 2006. Disponível em: < [https://ibase.br/userimages/ap\\_ibase\\_gestao\\_01c.pdf](https://ibase.br/userimages/ap_ibase_gestao_01c.pdf)>. Acesso em: 05 junho 2020.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2014a. Instrução Normativa nº 09 de 05 de dezembro de 2014. DOU de 12/12/2014.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2014b. Conselho Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros. Brasília (DF): ICMBio.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2016. Portaria nº 101 de 09 de novembro de 2016. Brasília (DF): DOU de 10/11/2016.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2017. Termo de homologação nº1/2017. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/UC-RPPN/termo\\_homologacao\\_01\\_2017\\_conselho\\_revis\\_ilha\\_lobos.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/biodiversidade/UC-RPPN/termo_homologacao_01_2017_conselho_revis_ilha_lobos.pdf). Acesso em: 05 junho 2020.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2018. Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão, 2018. Disponível em: <<http://samge.icmbio.gov.br/#resultados>>. Acesso em: 01 julho 2020.
- Jamieson S. 2004. Likert scales: how to (ab)use them. *Med. Educ.*, 38(12): 1212-1218. doi:10.1111/j.1365-2929.2004.02012.x
- Jentoft S, Pascual-Fernandez JJ, De La Cruz Modino R, Gonzalez-Ramallal M, Chuenpagdee R. 2012. What stakeholders think about marine protected areas: Case studies from Spain. *Hum Ecol.* 40(2): 185-197. doi:10.1007/s10745-012-9459-6.
- Kellermann A. 2018. Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos: formação e caracterização do seu conselho gestor. Dissertação de Mestrado. São Francisco de Paula (RS): Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.
- Kellermann A, Duarte DV, Huk J, Silva LG, Santos RA, Fabiano RB, Steenbock W. 2020. Conhecimento Ecológico Local (CEL) na Avaliação do Estado de Conservação de Espécies de Interesse Socioeconômico: Integrando Saberes na Gestão do REVIS Ilha dos Lobos. *Biodiv. Brasi.*, 10(3): 1-17, doi: 10.37002/bio-brasil.v10i3.1639
- Likert R. 1932. A technique for the measurement of attitudes. Nova Iorque: Universidade de Nova Iorque.
- Lopes PFM, Rosa EM, Salyvonchik S, Nora V, Begossi A. 2013. Suggestions for fixing top-down coastal fisheries management through participatory approaches. *Mar. Policy*, 40: 100-110. doi.org/10.1016/j.marpol.2012.12.033.
- Loureiro CFB, Cunha CC. 2008. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambient. Soc.*, 11(2): 237-253. doi:10.1590/S1414-753X2008000200003.
- Macedo HS. 2007. Processos participativos na gestão de unidades de conservação. In: Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis, Brasil.
- Machado R, Ott PH, Moreno IB, Danilewicz D, Tavares M, Crespo EA, Siciliano S, Oliveira LR. 2016. Operational interactions between South American sea

- lions and gillnet fishing in southern Brazil. *Aquat. Conserv.*, 26(1): 108-120. doi:10.1002/aqc.2554.
- Magalhães H, Bononi VLR, Mercante MA. 2010. Participação da sociedade civil na gestão de unidades de conservação e seus efeitos na melhoria da qualidade ambiental da região sudeste do estado do Mato Grosso do Sul. *Acta Scientiarum*, 32(2): 183-192. doi:10.4025/actascihumansoc.v32i2.6761.
- Marconi MA, Lakatos EM. 2003. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- McShane TO, Hirsch PD, Trung TC, Songorwa AN, Kinzig A, Monteferri B, Mutekanga D, Thang HV, Dammert JL, Pulgar-Vidal M, et al. 2011. Hard choices: Making trade-offs between biodiversity conservation and human well-being. *Biol. Conserv.*, 144(3):966-972. doi:10.1016/j.biocon.2010.04.038.
- Mills M, Magris RA, Fuentes MMPB, Bonaldo R, Herbst DF, Lima MCS, Kerber IKG, Gerhardinger LC, Moura RL, Domit C et al. 2020. Opportunities to close the gap between science and practice for Marine Protected Areas in Brazil. *Perspect. Ecol. Conserv.*, 18(3): 161-168, doi: 10.1016/j.pecon.2020.05.002.
- Moreno IB, Tavares M, Danilewicz D, Ott PH, Machado R. 2009. Descrição da pesca costeira de média escala no litoral norte do Rio Grande do Sul: Comunidades pesqueiras de Imbé/Tramandaí e Passo de Torres/Torres. *Bol. Inst. Pesca.*, 35(1): 129-140.
- O'Leary BC, Ban NC, Fernandez M, Friedlander AM, García-Borboroglu P, Golbuu Y, Guidetti P, Harris JM, Hawkins JP, Langlois T, et al. 2018. Addressing criticisms of large-scale marine protected areas. *BioScience*, 68(5): 359-370. doi:10.1093/biosci/biy021.
- Oliveira, LR. 2013. Carnívoros marinhos. In: Weber, M. M.; Roman, C.; Cáceres, N. C. (Orgs.). Mamíferos do Rio Grande do Sul. UFSM, p. 405-429.
- Oliveira LR, Pont AC, Machado R, Engel MT, Ott PH, Crespo EA, Marchini S. 2020. Assessing the economic impact caused by South American sea lions based on onboard check versus fishermen's perception: The two sides of the same coin. *Mar. Policy*, doi: 10.1016/j.marpol.2020.104193.
- Oliveira Junior JGC, Ladle RJ, Correia R, Batista VS. 2016. Measuring what matters - Identifying indicators of success for Brazilian marine protected areas. *Mar. Policy*, 74: 91-98. doi:10.1016/j.marpol.2016.09.018.
- Pont AC, Marchini S, Engel MT, Machado R, Ott PH, Crespo EA, Coscarella M, Dalzochio MS, Oliveira LR. 2016. The human dimension of the conflict between fishermen and South American sea lions in southern Brazil. *Hydrobiologia*, 770(1): 89-104. doi:10.1007/s10750-015-2576-7.
- Pretto DJ, Marimon MPC. 2017. Desafios à gestão participativa na perspectiva dos gestores e conselheiros da reserva biológica marinha do Arvoredo, Santa Catarina. *Desenvolv. Meio Amb.*, 42: 328-344. doi:10.5380/dma.v42i0.53916.
- Procksch N, Grandi MF, Ott PH, Groch K, Flores PAC, Zagonel M, Crespo EA, Machado R, Pavez G, Guimarães M et al. 2020. The northernmost haulout site of South American sea lions and fur seals in the western South Atlantic. *Sci. Rep.*, 10: 20008. doi:10.1038/s41598-020-76755-2.
- Rio Grande do Sul. 2014. Decreto Estadual nº 51.797 de 8 de setembro de 2014. Declara as Espécies da Fauna Silvestre Ameaçadas de Extinção no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre (RS): DOE de 09/09/2014.
- Rosa PRS. 2013. Uma introdução à pesquisa qualitativa em ensino de ciências. Campo Grande: Editora da UFMS.
- Rosas FCW, Pinedo MC, Marmontel M, Haimovici M. 1994. Seasonal movements of the South American sea lion (*Otaria flavescens*, Shaw) of the Rio Grande do Sul coast, Brazil. *Mammalia*, 58(1): 51-59. doi:10.1515/mamm.1994.58.1.51
- Rosso FM, Souza GM, Ott PH. 2016. Contribuição para o conhecimento da avifauna do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos, Rio Grande do Sul, Brasil. In: Jornada de Iniciação científica de Meio Ambiente FZBRS/FEPAM. Porto Alegre, Brasil.
- Sanfêlice D, Vasques VC, Crespo EA. 1999. Ocupação sazonal por duas espécies de Otariidae (Mammalia, Carnivora) da Reserva Ecológica Ilha dos Lobos, Rio Grande do Sul, Brasil. *Iheringia Ser. Zool.*, 87:101-110.
- Santos A. (Org.). 2005. Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo (SP): Peirópolis.
- Strapazzon MC, Mello NA. 2015. Um convite a reflexão sobre a categoria de unidade de conservação refúgio de vida silvestre. *Amb, Soc.*, 18(4): 161-178. doi: 10.1590/1809-4422ASOC1001V1842015.

- Sullivan GM, Artino AR. 2013. Analyzing and interpreting data from likert-type scales. *J. Grad. Med. Educ.*, 5(4): 541-542. doi:10.4300/JGME-5-4-18.
- Tatagiba L. 2005. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociol. Polit.* 25: 209-213. doi:10.1590/S0104-44782005000200017.
- Tebet GCC. 2017. Análise institucional da conservação e desafios para a co-gestão adaptativa: o caso de Estação Ecológica de Guaraqueçaba (Paraná, Brasil). Dissertação de Mestrado. Curitiba (PR): Universidade Federal do Paraná.
- Tonella C. 2003. Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores. *Cadernos Metrópole*. 10(2):103-139. doi:10.1590/9201.
- Vivacqua M, Vieira HF. 2005. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação. *Política e Sociedade*, 4(7): 139-162. doi:10.5007/1%25x.
- WWF-Brasil/ICMBio. Fundo Mundial para Natureza-Brasil/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2016. Ciclo de gestão de conselhos de unidades de conservação. Brasília (DF): WWF-Brasil.

## 7. Anexos

### Anexo I – Roteiro da entrevista conduzida com os conselheiros do Revis Ilha dos Lobos, visando conhecer o perfil e a percepção dos conselheiros sobre a unidade de conservação.

Atividade profissional: \_\_\_\_\_

Instituição que representa: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo está atuando/trabalhando nesta instituição: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ anos

Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

Escolaridade: ( ) Fundamental Incompleto ( ) Fundamental ( ) Médio incompleto  
( ) Médio completo ( ) Superior Incompleto ( ) Superior

Já participa de outros conselhos?

( ) Não ( ) Sim. Quais? \_\_\_\_\_

Principal vínculo com o município de Torres/Passo de Torres?

( ) Nascido e morador da cidade

( ) Morador da cidade

( ) Não morador – Residente no município: \_\_\_\_\_

( ) Veranista

( ) Visitante/Turista

( ) Atividades de trabalho eventuais

Com qual frequência costuma estar no município de Torres/Passo de Torres?

( ) Menos de 10 dias por ano

( ) Entre 10 e 30 dias por ano

( ) Entre 30 e 180 dias por ano

( ) Mais de 180 dias por ano

Numa escala de 1 a 5, quais as finalidades do Revis Ilha dos Lobos que você considera mais importantes?

1 – Não é prioritário 2 – Baixa prioridade 3 - Parcialmente Prioritário 4 – Prioritário 5- Alta Prioridade

( ) Pesquisa científica

( ) Turismo ecológico

( ) Refúgio para os lobos e leões-marinhos

( ) Educação ambiental

( ) Estoque de peixes

( ) Outro: \_\_\_\_\_



Numa escala de 1 a 5, quais os maiores problemas ou conflitos existentes no Revis Ilha dos Lobos ?

1 – Não preocupante 2 – Pouco preocupante 3 – Média preocupação 4 – Preocupante

5- Muito preocupante

- Turismo sem regulamentação
- Pesca clandestina
- Falta de pesquisa científica
- Inexistência de limites visíveis
- Conflito dos leões-marinhos com os pescadores
- Outro: \_\_\_\_\_

Numa escala de 1 a 5, indique e pontue as funções do Conselho Consultivo do Revis Ilha dos Lobos que você considera mais importantes.

1 – Não é prioritário 2 – Baixa prioridade 3 - Parcialmente Prioritário 4 – Prioritário 5- Alta Prioridade

- Propor atividades para o ICMBio
- Construir atividades que as próprias instituições conselheiras possam desenvolver
- Elaborar o Plano de Manejo
- Aprovar o Plano de Manejo
- Manifestação quanto ao licenciamento de empreendimentos na área de influência do Revis
- Analisar orçamento da unidade
- Troca de informações sobre a unidade e entre os conselheiros
- Resolução de Conflitos
- Divulgar a Unidade de Conservação
- Outro: \_\_\_\_\_

Numa escala de 1 a 5, quais as suas principais motivações para participar deste Conselho Consultivo?

1 – Não é motivação 2 – Baixa motivação 3 - Parcialmente motivado 4 – Motivado 5- Alta Motivação

- Ter maior conhecimento biológico sobre o Revis Ilha dos Lobos
- Contribuir para a elaboração de seu Plano de Manejo
- Contribuir para que o Revis Ilha dos Lobos seja de fato implementado
- Dar maior visibilidade a minha instituição
- Por caracterizar-se como um espaço democrático de participação
- Garantir que todos os setores da sociedade estejam representados
- Ajudar na conservação da natureza
- Outro: \_\_\_\_\_

**Anexo II – Roteiro da entrevista conduzida com os conselheiros do Revis Ilha dos Lobos, visando aprofundar o conhecimento acerca da percepção dos conselheiros sobre o conselho e a unidade de conservação.**

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Percepção do papel do Refúgio de Vida Silvestre da Ilha dos Lobos

Qual o objetivo de criação do REVIS Ilha dos Lobos?

---

---

---

---

---

No seu entendimento, quais os principais conflitos que existem ou podem surgir em relação ao Revis?

---

---

---

---

---

Você tem receio de que alguma atividade que possa vir a ser liberada no Revis Ilha dos Lobos venha causar algum impacto negativo? Se sim, qual?

---

---

---

---

---

O que você, como conselheiro, deseja ver realizado em relação ao Revis Ilha dos Lobos?

---

---

---

---

---

Percepção em relação ao conselho consultivo

No seu entendimento, qual o principal papel do conselheiro numa unidade de conservação como o Revis Ilha dos Lobos?

---

---

---

Você se comunica com outros integrantes da sua instituição/comunidade antes e/ou depois das reuniões do conselho? Para quê? (exemplos)

---



---



---



---

Da sua expectativa em relação ao conselho ou experiência em outros, qual a sua percepção em relação ao funcionamento do conselho do Revis Ilha dos Lobos?

---



---



---



---



---

Refletindo sobre o Conselho Consultivo do Revis Ilha dos Lobos, seu funcionamento e resultados: indique o grau de concordância para cada frase abaixo.

Discorda Muito (2) Discorda; (3) Não concorda nem discorda; (4) Concorda; (5) Concorda plenamente; (n/s) não sabe ou prefere não responder.

	1	2	3	4	5	n/s
As diversas etapas de formação do conselho (como a caracterização do território, reuniões com setores, reunião de composição, etc) contribuíram para um maior entendimento dos objetivos do conselho do Revis Ilha dos Lobos						
A utilização de ferramentas participativas nas reuniões do conselho facilitam a participação dos conselheiros.						
Os temas tratados em reuniões do Revis são relevantes e prioritários para a conservação do Revis e para os atores sociais envolvidos.						
O Conselho do Revis tem uma composição adequada de atores sociais para discutir os temas propostos.						
As reuniões do Conselho proporcionaram aprendizados que contribuíram para sua atuação na área.						
As reuniões do Conselho tem aumentado a confiança entre os diferentes atores envolvidos.						