



Mudando a maré: elementos para a construção participativa de um projeto de lei para o mar

Turning the tide: elements for the participatory development of a marine bill

Michele QUESADA-SILVA^{1*}, Cláudia Regina dos SANTOS², Leandra Regina GONÇALVES³

¹ Pesquisadora independente.

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil.

³ Instituto do Mar da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, SP, Brasil.

* E-mail de contato: michele.quesadasilva@gmail.com

Artigo recebido em 8 de fevereiro de 2022, versão final aceita em 27 de setembro de 2022, publicado em 24 de novembro de 2023.

RESUMO: Apesar de relevante, a participação social na elaboração de leis, normas e programas para o território marítimo brasileiro ainda é incipiente, ocorrendo principalmente de forma pontual na escala local. Para ampliar o engajamento de diferentes atores de modo a consolidar práticas mais democráticas de governança, faz-se necessário criar e ampliar espaços e oportunidades de escuta, diálogo e influência na tomada de decisão. Em um esforço de ampliação do debate público sobre políticas para o ambiente costeiro e marinho, desde 2012, está em curso a formulação e discussão com diferentes atores sobre o projeto de lei 6.969/2013 que instituirá a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar). A ideia, originada a partir da sociedade civil organizada, ganhou forma e conteúdo e tornou-se um projeto de lei articulado no Poder Legislativo pela Frente Parlamentar Ambientalista. Em paralelo, a sociedade civil continuou mobilizada para apoiar o trâmite da proposta. Por meio da avaliação do processo de construção desse projeto de lei, este artigo discute as estratégias e métodos de participação adotados, assinalando suas qualidades (ex.: diversidade de métodos de engajamento; disponibilidade de dialogar com atores favoráveis e contrários; aprendizagem por parte dos atores envolvidos) e fraquezas (ex.: limitada participação do setor privado e de representantes dos Estados e municípios, assim como concentração de participantes da capital e do eixo sul-sudeste do país). Apontar mecanismos para fomentar a participação social é essencial dadas as circunstâncias políticas de enfraquecimento da democracia e redução de espaços oficiais de participação. Sendo assim, o artigo também identifica e discute seis elementos estruturantes para fortalecer tanto este quanto futuros processos participativos: liderança, diversidade, engajamento, aprendizado, documentação e negociação.

Palavras-chave: abordagem participativa; aprendizagem social; poder legislativo; democracia.

ABSTRACT: Despite its relevance, stakeholder participation in the drafting of laws, norms, and programs for the Brazilian maritime territory still needs to be improved, occurring episodically and at the local scale. To increase the engagement of different actors, thus consolidating more democratic governance practices, creating and expanding spaces and opportunities for listening, dialogue, and influence in decision-making is necessary. Since 2012, Bill 6.969/2013 - which will establish the National Policy for Conservation and Sustainable Use of the Brazilian Marine Biome (PNCMar) - has been formulated and discussed with different actors to expand the public debate on coastal and marine environment policies. The idea, which originated from organized civil society, took shape and content and became a bill articulated in the Legislative Power by the Environmentalist Parliamentary Front. At the same time, the civil society continued to be mobilized to support the proposal. Through the evaluation of the process of development of this bill, the article discusses the strategies and methods of participation adopted, pointing out its qualities (e.g., diversity of engagement methods, availability to dialogue with both favorable and contrary actors, social learning by the actors involved) and weaknesses (e.g., limited participation of the private sector and representatives of states and municipalities, as well as concentration of participants from the capital and the south and southeast regions of the country). Pointing out mechanisms to encourage social participation is essential, given the political circumstances of weakening democracy and reducing official spaces for participation. Therefore, the article also identifies and discusses six structuring elements to strengthen this and future participatory processes: leadership, diversity, engagement, learning, documentation, and negotiation.

Keywords: participatory approach; social learning; legislative power; democracy.

1. Introdução

A necessidade de ampliar e aprimorar a participação social em processos de construção e implementação de políticas públicas tem sido amplamente discutida nas últimas décadas por cientistas e gestores governamentais (Reed, 2008; UNESCO-IOC, 2021). A lista de justificativas para dar voz às partes interessadas é extensa e inclui, por exemplo, legitimidade, transparência e promoção da aprendizagem social (Jacobi & Barbi, 2007; Quesada-Silva *et al.*, 2019; Grilli *et al.*, 2021). A afirmação é ainda mais relevante no contexto da zona costeira e marinha, um ambiente complexo e permeado por intensos conflitos de interesse entre diferentes usuários (Tafon *et al.*, 2021).

Nota-se que iniciativas que buscam a inclusão da sociedade em políticas ambientais nacionais e internacionais surgem paulatinamente, revelando que tomadores de decisão estão gradativamente reconhecendo a necessidade de entender quem é afetado pelas decisões e quem tem o poder de influenciar seus resultados (Reed *et al.*, 2009). Porém, na prática, essa interação ainda é incipiente. Este distanciamento se dá, em parte, pela falta de conhecimento sobre o processo de construção de leis e normativas (Baldauf, 2020), assim como pela desconfiança nas instituições e governantes (Empinotti, 2011) e pela falta de espaços para uma construção mais participativa (Trimble & Plummer, 2018; Gonçalves *et al.*, 2021).

Mesmo com essas fragilidades, nota-se uma tendência global de clamar por uma maior democra-

tização na tomada de decisões ambientais (Thew *et al.*, 2020). Processos participativos vêm ocorrendo em diferentes escalas (local, nacional e internacional) e com diferentes níveis de participação (Bauldauf, 2020); portanto, faz-se necessário avaliar as estratégias empregadas, os métodos e a qualidade dessa participação (Arnstein, 1969; Reed *et al.*, 2018; Quesada-Silva *et al.*, 2019; Grilli *et al.*, 2021). A forma de consulta aos atores e o grau de influência que os mesmos possuem no processo de construção de normas, programas e planos pode afetar positiva ou negativamente a viabilidade e a eficácia dessas políticas, assim como o apoio dos atores às mesmas a longo prazo, conferindo maior legitimidade aos processos (André *et al.*, 2006). Assim, identificar elementos que possam garantir maior qualidade na participação, por meio de estudos de casos e experiências, pode contribuir para uma melhor compreensão de processos participativos.

Nesse sentido, e buscando avaliar criticamente processos participativos, o Brasil surge como um estudo de caso interessante para ser explorado. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), que estabeleceu a transição formal para a democracia após mais de duas décadas de ditadura militar, sancionou a descentralização da formulação de políticas e estabeleceu mecanismos para a participação dos cidadãos na construção, gestão e monitoramento das políticas públicas. Na época, havia um entendimento de que ao abrir espaços para os cidadãos participarem, o processo de formulação de políticas se tornaria mais transparente, as políticas públicas seriam mais responsáveis e refletiriam as necessidades dos cidadãos (Faria & Ribeiro, 2011). Essa base legal promoveu o desenvolvimento de uma ampla estrutura institucional para a participação dos cidadãos,

incluindo conselhos de gestão, audiências públicas, conferências, orçamento participativo e mecanismos deliberativos dentro das agências reguladoras (Coelho *et al.*, 2005).

A Constituição de 1988 também lançou as bases para um novo arcabouço legal e institucional para a zona costeira e marinha. Pela primeira vez, a zona costeira foi nomeada especificamente como parte do Patrimônio Nacional Brasileiro (Brasil, 1988), o que permitiu o desenvolvimento do arcabouço institucional e das legislações aplicáveis ao meio ambiente marinho e costeiro. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), por exemplo, foi desenvolvido com base em uma estrutura descentralizada, isto é, com políticas, planos e programas estaduais e municipais de gestão costeira, e com a indicação de mecanismos de planejamento participativo (Wever *et al.*, 2012).

No entanto, após mais de 30 anos, o nível de implementação das políticas, planos e programas costeiros e marinhos no Brasil ainda é baixo (Nicolodi *et al.*, 2021; Scherer & Asmus, 2021), havendo uma necessidade de ampliar os espaços de participação social (Santos *et al.*, 2018). A este cenário, soma-se a eleição de um governo federal que desde 2019 tem empregado uma série de medidas e reformas que estão enfraquecendo as bases das estruturas democráticas no Brasil construídas desde 1988, como a extinção da maioria dos fóruns de tomada de decisão ou participação pública através do Decreto Federal n.º 9.759/2019 (Brasil, 2019). Tal mudança teve impacto significativo nos espaços para a tomada de decisão para a zona costeira e marinha (Gonçalves *et al.*, 2021).

Neste contexto, torna-se ainda mais relevante o registro de processos de participação social, e dos elementos que o formam e o constroem. Sendo

assim, este artigo buscou descrever e qualificar a participação social no processo de construção da Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), que tramita desde 2013 no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2021). Por meio da análise deste processo, ainda em andamento, apontam-se elementos estruturantes para uma abordagem participativa na construção de políticas públicas de interesse da sociedade.

2. Material e métodos

2.1. Projeto de lei 6.969/2013 (PNCMar)

O Projeto de Lei (PL) 6.969 de 2013 que prevê a instituição da PNCMar é oficialmente de autoria de Deputados da Frente Parlamentar Ambientalista (abreviada neste artigo como FPAmbientalista)¹

(Câmara dos Deputados, 2021). No entanto, como descrito e avaliado nas próximas seções deste artigo, tal PL - popularmente conhecido como “Lei do Mar” – foi concebido através de um processo participativo envolvendo diferentes partes interessadas.

O texto deste PL foi originalmente estruturado em seis partes e, apesar do seu primeiro substitutivo ter sido reduzido para quatro partes, o atual substitutivo aguardando deliberação no plenário da Câmara dos Deputados segue com similar estrutura em seis partes, mesmo depois de algumas alterações no conteúdo de seus Artigos (Tabela 1).

2.2. Abordagem teórica

Ao longo dos últimos anos já foram discutidas e utilizadas diversas tipologias que visam revelar um gradiente de tipos de participação, como as de Arnstein (1969), Pretty (1995), White (1996), Reed

TABELA 1 – Estrutura do Projeto de Lei 6.969/2013 (PNCMar).

Original	1º Substitutivo (jun/2017)	2º Substitutivo (mar/2021)
Dos objetivos, princípios, definições e diretrizes	Dos Objetivos, Definições, Princípios e Diretrizes	Dos Objetivos, dos Princípios, das Definições e das Diretrizes
Dos Instrumentos, das Competências e da Governança da PNCMar	Dos Instrumentos	Dos Instrumentos, das Competências e da Governança
Da conservação e do uso sustentável dos recursos pesqueiros	-	Da Conservação e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros
Dos espaços marinhos especialmente protegidos	Dos Espaços Marinhos Especialmente Protegidos	Dos Espaços Marinhos Especialmente Protegidos
Dos Instrumentos Econômicos	-	Dos Instrumentos Econômicos
Disposições Finais e Transitórias	Disposições Finais e Transitórias	Das Disposições Finais e Transitórias

Fonte: Câmara dos Deputados, 2021.

¹ Para mais informação sobre objetivos e composição da FPAmbientalista, acesse: <https://www.frenteambientalista.com>

et al. (2018) e Morf *et al.* (2019). Na realidade, estas tipologias são uma simplificação, pois várias formas de participação podem ocorrer simultaneamente e ao longo do tempo num determinado projeto ou processo; no entanto, elas são úteis para ilustrar as graduações de participação e distribuição de poder.

Em termos gerais, o processo de participação social construído de forma democrática deve considerar o envolvimento de diferentes atores, isto é, entidades públicas, privadas e a sociedade civil (Brown *et al.*, 2002; Reed *et al.*, 2018). Além de incluir as partes interessadas nas arenas de tomada de decisão, é relevante que seus pleitos e contribuições sejam incorporados (Empinotti, 2011).

A participação social legítima deve considerar as diferentes dimensões da representatividade, como acesso a recursos financeiros, conhecimento e poder, bem como diminuição de barreiras linguísticas e geográficas (Peterson, 2011; Trimble *et al.*, 2014). Processos participativos podem e devem ampliar a aprendizagem social e desenvolver capacidades, principalmente dos grupos mais vulneráveis, que são em geral alijados dos processos de tomada de decisão que envolvem poder e acesso a recursos, processos políticos, econômicos, sociais, ambientais e culturais (Arnstein, 1969).

Sendo assim, a participação social pode ser entendida como a abertura ao debate público e ao engajamento, permitindo que as pessoas participem de diversos modos, opinem e modifiquem decisões políticas relacionadas com seus interesses próprios ou coletivos (Arnstein, 1969). Tal definição foi utilizada para avaliar de que forma tem sido a participação dos diferentes grupos de atores no processo de construção do PL 6.969/2013 (PNCMar), assim como quais são os elementos para que a participação seja fortalecida.

2.3. Método de avaliação da participação das partes interessadas

As informações coletadas sobre o processo de construção do PL 6.969/2013 (ainda em andamento) são referentes ao período de junho de 2012 a março de 2021, data na qual um segundo substitutivo ao PL foi apresentado pelo então relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. O método de avaliação da participação das partes interessadas SPAF (do inglês “*Stakeholder Participation Assessment Framework*”) desenvolvido por Quesada-Silva *et al.* (2019) (Figura 1) norteou as análises aqui apresentadas, as quais foram divididas em duas partes:

- i) Descrição e avaliação das atividades de engajamento e mobilização, através de análise documental e entrevistas com parlamentares chaves;
- ii) Feedback dos atores envolvidos nas atividades, através de um questionário.

2.3.1. Descrição das atividades de engajamento e mobilização

Uma das autoras deste artigo participou ativamente do processo de construção do PL, liderando e facilitando algumas das atividades de engajamento e mobilização, bem como análises técnicas do texto atual do PL. Sendo assim, para documentar o processo de construção do PL, esta autora o descreveu com base em um roteiro semiestruturado elaborado de acordo com a Fase I do método SPAF e no estudo realizado por Santos *et al.* (2018) (Material Suplementar 1). Esta descrição seguiu os critérios estabelecidos no método SPAF, os quais visam

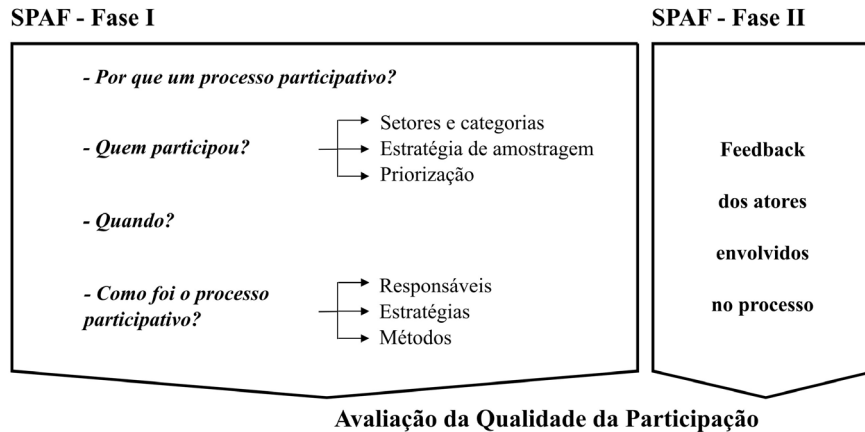


FIGURA 1 – Esquema síntese dos critérios do método de avaliação da participação das partes interessadas SPAF (do inglês, “Stakeholder Participation Assessment Framework”) utilizados no presente estudo.

Fonte: elaborado pelas autoras e adaptado de Quesada-Silva et al., 2019.

avaliar objetivamente a qualidade da participação respondendo às perguntas: Por quê?; Quem?; Quando? e Como?.

Os subcritérios do item “Quem?” foram adaptados para melhor refletirem as características específicas dos atores brasileiros (Tabela 2). Também foram adicionados os seguintes subcritérios: escala de atuação, estado da federação e sexo. Sobre a escala de atuação, no caso de Deputados Federais, pesquisadores e jornalistas, todos foram considerados como atuação “nacional”, independente de terem sido eleitos por um estado ou por trabalharem em instituições localizadas em um estado específico.

Importante ressaltar que as atividades de engajamento (“Como?”) foram classificadas quanto à estratégia e método descritos no SPAF de acordo com o objetivo da atividade e a capacidade das

partes interessadas de influenciar o processo, independentemente do nome original da atividade (Tabela 3). Uma atividade nomeada como reunião, por exemplo, pode ser classificada como consulta ou concertação² a depender de como foi conduzida.

O processo de construção do PL 6.969/2013 se deu em duas frentes paralelas às quais agiram conjuntamente em determinados momentos: de um lado, as atividades lideradas por atores não governamentais (Mobilização Social); por outro, a tramitação e articulação dentro do Congresso Nacional (Legislativo). Para compreender esta segunda parte, três Deputados da FPambientalista envolvidos no processo foram entrevistados separadamente com base em um segundo roteiro semiestruturado³ (Material Suplementar 2).

² De acordo com Bouamrane (2006), “consulta” refere-se à coleta de opiniões das partes interessadas, mas sem que haja garantias de que as opiniões serão consideradas (papel passivo); já a “concertação” implica a construção conjunta (papel ativo).

³ A entrevista semiestruturada foca em perguntas parcialmente pré-definidas que são abordadas através de uma conversa, criando a oportunidade de emergir informações valiosas que não foram antecipadas pelo(a) pesquisador(a) (Oxfam International, 2019).

TABELA 2 – Subcritérios utilizados para classificar os atores que participaram do processo de construção da PNCMar.

Subcritérios	Codificação
Setor	Cabos submarinos de telecomunicação; Ciência & tecnologia; Defesa nacional; Desenvolvimento econômico; Direito; Educação & cultura oceânica; Energia renovável offshore; Multisetorial; Meio ambiente; Mídia; Mineração & energia; Patrimônio cultural e marítimo subaquático; Pesca & aquicultura; Planejamento; Política; Saúde; Transporte marítimo & portos; Turismo & lazer; Outro (qual?)
Categoria	Academia; Agência de financiamento; Governo; Ongs & redes; Organização intergovernamental/internacional; Pescador(a) artesanal; Setor privado; Outra (qual?)
Poder	Executivo; Judiciário; Legislativo; NA
Escala de atuação	Internacional; Nacional; Estadual; Municipal
Estado	Qual das 27 unidades federativas
Sexo	Feminino; Masculino; NA

Fonte: adaptado de Quesada-Silva *et al.*, 2019.

TABELA 3 – Classificação das estratégias e métodos de engajamento de acordo com a capacidade das partes interessadas de influenciar o processo.

Estratégia	Método	Objetivos da atividade	Influência das partes envolvidas
Informação	Seminário	Divulgar o PL	Atores (palestrantes) apresentaram e opinaram sobre o PL para um público aberto, mas a atividade em si não estava diretamente conectada com uma ação para elaborar/alterar o PL.
Consulta	Entrevista	Diagnosticar as políticas públicas para o mar	Atores opinaram sobre rascunho/versão do PL para atores com a capacidade de alterá-lo, mas sem a garantia de que a opinião compartilhada alteraria o PL.
	Consulta Audiência Pública	Avaliar o rascunho/versão do PL Debater e encaminhar sugestões para o PL	
Concertação	Oficina	Elaborar rascunho do PL	Atores construíram coletivamente ou alteraram rascunho/versão do PL.
	Reunião de concertação	Negociar versão do PL	

Fonte: elaborado pelas autoras.

Para complementar os resultados das entrevistas, foram consultados documentos relacionados às atividades de engajamento (listas de participantes e material de divulgação), assim como a Ficha de Tramitação do PL disponível no site da Câmara dos Deputados.

2.3.2. *Feedback dos atores envolvidos nas atividades*

Quesada-Silva *et al.* (2019) argumentam que para avaliar a participação nas políticas públicas

também é necessário analisar a percepção das partes interessadas (*feedback*) em relação ao processo. Nesse sentido, foi aplicado um questionário online para os atores identificados na análise do “Quem?” com base na Fase II do método SPAF (Material Suplementar 3). O questionário foi enviado para o e-mail de 117 participantes das atividades de engajamento do PL. Como nenhum representante da pesca artesanal respondeu o questionário no primeiro envio, dois representantes (feminino = 1; masculino = 1) foram sorteados e contatados individualmente para responder às perguntas do questionário. Desta maneira, a representação de pescadores artesanais que responderam ao questionário foi semelhante à sua representação no processo de participação do PL (5 e 4%, respectivamente).

3. Resultados

3.1. O processo de construção do PL 6.969/2013

Inspirada pelos debates ocorridos durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (UN, 2012), a sociedade civil organizada brasileira começou a discutir a criação de um marco regulatório direcionado à integração dos instrumentos de gestão dos ecossistemas costeiros e marinhos. A organização não governamental (ONG) Fundação SOS Mata Atlântica (SOSMA) contratou então três estudos sobre a legislação e implementação de políticas para o meio ambiente marinho no Brasil e em outros países, os quais foram apresentados no Congresso durante o seminário “25 anos da CF e a zona costeira”. Na sequência, a SOSMA iniciou o processo

de articulação para a elaboração de uma primeira minuta do PL.

Buscando uma participação através da concertação entre as partes interessadas, a SOSMA facilitou um processo com a participação de diferentes atores para discutir e propor um novo marco regulatório para a zona costeira e o espaço marinho brasileiro. Esta mobilização resultou na apresentação do PL 6.969/2013 no Plenário da Câmara dos Deputados por um Deputado Federal da FP Ambientalista. Um outro caminho poderia ter sido a entrega do rascunho de uma norma diretamente ao Poder Executivo, como, por exemplo, ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), para que o mesmo avaliasse e publicasse como um Decreto, Portaria ou Resolução. No entanto, a SOSMA e o grupo que acompanhava a discussão avaliou que a submissão de um PL via Congresso traria oportunidades de mobilização e debate, o que resultaria em um texto mais maduro. Adicionalmente, a tramitação de um PL poderia ser um aprendizado para diversos atores sociais, entre eles, os próprios parlamentares.

3.1.1. Quando e como foi o processo participativo?

O processo de construção desde a contratação dos estudos pela SOSMA até março de 2021 deu-se em duas fases: Fase I – Pré-Congresso, de junho de 2012 a dezembro de 2013); e Fase II – Congresso, em andamento desde dezembro de 2013. Somando as atividades organizadas pela sociedade civil com as de origem no Legislativo (N = 34), seis métodos de engajamento foram identificados: seminários, entrevistas, consultas, audiências públicas, oficinas e reuniões de concertação (Material suplementar 4).

Considerando os objetivos de cada método, foi possível identificar que eles variaram desde atividades mais passivas de informação/divulgação sobre o PL (como seminários) a atividades de concertação, seja para elaborar o rascunho do PL através de uma oficina durante a fase de Mobilização Social ou para negociar o PL durante reuniões com representantes do Poder Executivo.

A “Fase I – Pré-Congresso” está relacionada à elaboração dos primeiros rascunhos do PL. Para sua elaboração foram realizadas 70 entrevistas semiestruturadas com diferentes atores (presencial, virtual ou por e-mail) para compreender se era necessário um novo marco regulatório para o oceano, quais eram as principais ameaças, oportunidades e de que forma uma nova lei poderia contribuir. Os primeiros entrevistados foram selecionados pela SOSMA com base em suas expertises e no cargo ocupado em instituições relevantes para o debate de um marco regulatório para o mar. Porém, suas contribuições não representavam necessariamente posicionamentos oficiais das mesmas, i.e., eram esperadas contribuições técnicas e não políticas. Em seguida, cada entrevistado indicou outros representantes considerados relevantes (método bola de neve⁴).

As informações obtidas nos estudos e nas entrevistas subsidiaram a elaboração de uma primeira minuta pela equipe jurídica da SOSMA. Para discutir a minuta, a ONG organizou uma oficina em setembro de 2013 (no Jardim Botânico do Rio de Janeiro), na qual os participantes seriam divididos

em seis grupos de trabalhos: governança, pesca, portos, petróleo e gás, áreas marinhas protegidas e planejamento espacial marinho. Mas como alguns integrantes dos grupos de portos e petróleo e gás não compareceram, os demais integrantes foram incorporados aos outros quatro grupos de trabalho. Os participantes eram parte dos entrevistados e o critério de seleção era contar com cinco pessoas de cada tema; buscou-se também representar as diferentes regiões do país. Os custos de viagem dos participantes foram reembolsados pela ONG. Durante as discussões, a equipe jurídica orientava sobre o que era ou não pertinente de ser incluído em um PL. O produto desse evento foi o rascunho do PL, o qual foi encaminhado para alguns especialistas que não participaram da oficina para que comentassem o documento. No mesmo mês, a SOSMA organizou uma reunião para articular a iniciativa com os Deputados da FPAmbientalista.

A “Fase II – Congresso” iniciou quando o PL foi apresentado oficialmente na Câmara dos Deputados. Neste momento, o processo deixou de ser conduzido pela SOSMA, a qual, por sua vez, continuou fomentando, junto com outros atores da sociedade civil, a Mobilização Social pela aprovação e aprimoramento do PL, organizando debates e reuniões sobre o tema. A Mesa Diretora da Câmara indicou que o PL teria que passar por três comissões, na seguinte ordem: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e Comissão de

⁴ A amostragem bola de neve é um método em cadeia pelo qual o grupo de entrevistados é construído a partir de uma base de contatos iniciais, que são solicitados a indicar outras pessoas. Este método é indicado para situações em que a amostragem por conveniência é inadequada e a amostragem probabilística não é realista (Wright & Stein, 2005).

Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Figura 2)⁵. A SOSMA tinha a expectativa de que em qualquer comissão que o PL passasse haveria amplo debate. No entanto, logo na primeira comissão, o PL foi rejeitado sem que houvesse debate.

Segundo os parlamentares entrevistados, geralmente, o(a)s Deputado(a)s (autor(a), relator(a) ou membro de Comissão que está avaliando um PL) são procurados pelas partes interessadas através de e-mails, ligações telefônicas, redes sociais ou pessoalmente. Até a votação das matérias, é possível participar do debate por meio de audiências públicas, envio de notas técnicas, realizações de seminários, conversando com parlamentares e chamando a atenção da sociedade sobre a importância de determinado tema. Em relação ao envolvimento de outros deputados, todos aqueles que são membros da Comissão que está avaliando o PL podem propor emendas (modificações de parte do texto) para o relator.

Na CMADS, o encaminhamento foi diferente do que ocorrera na CAPADR. Os Deputados promoveram reuniões setoriais com ministérios, ONGs e academia. Em novembro de 2015, a CMADS realizou uma audiência pública sobre o PL, que ficou disponível oficialmente para consulta pública durante 12 dias. Vale ressaltar que antes desta audiência, cinco audiências públicas estaduais (BA, SP, CE, SC e RJ) foram organizadas para discutir o PL, sendo os resultados oficialmente protocolados e encaminhados ao Congresso.

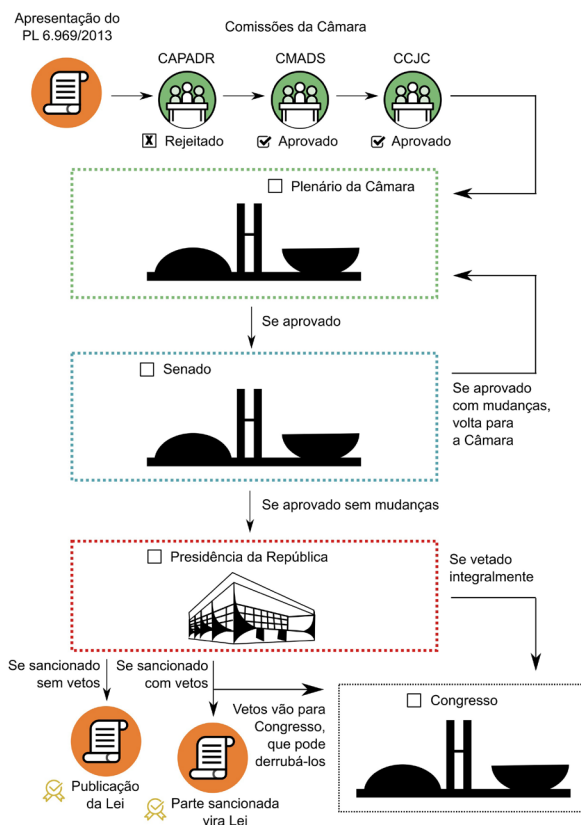


FIGURA 2 – Tramitação do Projeto de Lei 6.969/2013 no Congresso Nacional.

Legenda: CAPADR (Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural), Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Fonte: elaborado pelas autoras e adaptado de Câmara dos Deputados, 2022a.

⁵ O PL foi inicialmente apresentado pelo Deputado Sarney Filho (PV-MA) em 2013. Em 2015, o relator da CAPADR foi o Deputado Alexandre Baldy (PSDB-GO). Em 2017, o relator da CMADS e da CCJC foi o Deputado Alessandro Molon (REDE-RJ), o qual apresentou o primeiro substitutivo. Em 2018, o Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ) tornou-se coautor do PL. Em 2021, o Deputado Túlio Gadêlha (PDT-PE) tornou-se o relator do PL na CCJC e apresentou um segundo substitutivo. Note que a filiação dos Deputados no momento em que submeteram os documentos pode não ser a atual.

Em 2017, um substitutivo ao PL foi apresentado e aprovado na CMADS e na CCJC. Em um primeiro momento na CCJC, as consultas setoriais foram rápidas, sem que debates abertos fossem realizados, e, em junho de 2018, o PL ganhou regime de urgência. Em março de 2021, um segundo substitutivo foi apresentado pelo novo relator do PL na CCJC.

De acordo com os Deputados, a participação no âmbito do Legislativo aconteceu principalmente por meio de reuniões com diferentes setores e consultas a especialistas em gestão e conservação marinha, neste caso para buscar ou esclarecer conhecimento científico sobre a matéria. No entanto, com exceção de atividades abertas ao público e reuniões setoriais mais recentes, não foi possível mapear com detalhe as demais atividades conduzidas pelos parlamentares porque não existe um registro sistemático das mesmas. Talvez parte do material das atividades organizadas no âmbito da CMADS ainda esteja registrada em seus arquivos internos e poderia ser solicitada para um maior detalhamento em futuros estudos. Segundo o Deputado 2, existe um problema de documentação relacionado tanto à falta de procedimentos quanto ao elevado custo de guardar informação.

Este mesmo Deputado informou que, diferentemente de outros países, o processo participativo na esfera do Legislativo não é regulamentado no Brasil. Oficialmente, o que existe é uma Comissão de Legislação Participativa (CLP) que recebe sugestões da sociedade sobre temas novos, mas não sobre os PLs que estão em discussão. Para o que está em tramitação, os sites da Câmara e do Senado disponibilizam enquetes simples para a população opinar se concorda ou não com a proposta. No caso

do PL em questão, isso ocorreu em 2018 e apenas sete pessoas opinaram.

Em 2019, em paralelo ao trâmite governamental, iniciou-se uma nova fase de mobilização por parte da sociedade civil favorável ao PL. Esta retomada das discussões fez-se relevante diante das mudanças ocorridas no cenário político nacional. Em 2014, por exemplo, o setor da pesca artesanal sugeriu a retirada da temática do PL uma vez que as demandas do setor estavam sendo tratadas pelo governo através de outras iniciativas; no entanto, desde 2019, representantes do setor têm se posicionado a favor da reinserção deste tema no PL. Em 2020, no contexto da pandemia de Covid-19, o documento foi apresentado em eventos virtuais organizados por diferentes instituições. O objetivo era divulgar a iniciativa e encorajar o envio de contribuições ao Congresso. No que diz respeito à comunicação dos resultados obtidos em cada atividade, desde o princípio do processo, a SOSMA tem divulgado notas relatando os avanços na tramitação do PL. Também é possível encontrar artigos de opinião em jornais de grande circulação e notas divulgadas pelos organizadores das diferentes atividades mapeadas.

Segundo a autora que facilitou algumas das atividades de Mobilização Social, a estratégia de participação por parte da sociedade civil pode ser classificada como uma mobilização adaptativa, isto é, que foi se ajustando para mobilizar mais atores. À medida que as discussões foram acontecendo, novas atividades foram organizadas e mais pessoas se envolveram e foram envolvidas. Nos últimos meses de 2020, destacaram-se diferentes iniciativas que compilaram novos aportes técnicos ao texto, os quais foram submetidos ao atual relator do PL. Adicionalmente, este relator organizou reuniões com especialistas em gestão costeira e marinha e

representantes dos setores ambiental, pesca e defesa para embasar a elaboração do novo substitutivo do PL apresentado na CCJC.

Segundo os Deputados entrevistados, as sugestões que possuíam convergência com a proposta inicial do PL e representavam avanços foram incluídas. Concessões também foram feitas desde que não comprometessem o escopo do PL e que atendessem às finalidades do mesmo. A negociação era sobre o texto do PL e não envolvia negociação de outros temas. As sugestões acatadas pelo relator e suas respectivas justificativas fazem parte do seu parecer (CCJC, 2021), sendo, portanto, públicas.

3.1.2. *Quem participou?*

Os seis métodos de engajamento descritos para o processo de participação na construção do PL totalizaram 364 participantes, sendo a maioria homens (Figura 3A). Excluídas as repetições, uma vez que alguns atores tiveram a oportunidade de participar mais de uma vez, o número reduz para 194 atores diferentes.

A maior parte das participações (25%) esteve relacionada ao papel de palestrantes em seminários, o que é um reflexo da série de atividades online implementadas em 2020, em meio à pandemia. Já o método “oficina” foi utilizado apenas uma vez (Figura 3B).

As categorias mais envolvidas foram o governo (38%), a sociedade civil organizada (22%) e a academia (20%) (Figura 3C). Os representantes governamentais foram a categoria majoritária nas entrevistas e reuniões de concertação organizadas, respectivamente, pela SOSMA e por parlamentares. Entre os representantes do Poder Executivo des-

tacam-se os oficiais da Marinha do Brasil, assim como os funcionários dos ministérios do Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura (hoje, uma secretaria) e de Ciência, Tecnologia e Inovação, assim como as agências reguladoras ambientais Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No entanto, a participação destas últimas ocorreu principalmente no início da mobilização liderada pela sociedade civil.

A pequena participação do setor privado (6%) se deu sobretudo na forma de consulta durante uma reunião setorial para empresários da pesca industrial. Por outro lado, os poucos representantes de pescadores artesanais (4%), em sua maioria da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros (CONFREM), foram convidados para diferentes tipos de atividades.

Entre os diferentes setores envolvidos destacam-se: o meio ambiente (34%), representado tanto por instituições governamentais quanto ONGs; ciência & tecnologia (21%), representado principalmente por pesquisadores de dezesseis universidades brasileiras; e pesca & aquicultura (13%) (Figura 3D).

A maior parte dos participantes atua na escala nacional (86%); lembrando que todos os pesquisadores e Deputados foram genericamente classificados como atuantes nesta escala, independentemente da localização de sua instituição ou estado que o elegeu. Por outro lado, considerando o estado dos pesquisadores e Deputados, os mais representados foram: São Paulo (SP) (32%), onde está a sede da SOSMA e a Universidade de São Paulo, cujos representantes conduziram boa parte das ativida-

des; Distrito Federal (DF) (29%), capital do país e, portanto, onde se concentram as atividades do Legislativo e do Executivo e onde se localizam as sedes de muitas organizações governamentais; e Santa Catarina (SC) (10%), um dos estados onde

há uma concentração de pesquisadores da área de gerenciamento costeiro (Figura 3E).



FIGURA 3 – Perfil dos participantes do processo de construção do Projeto de Lei 6.969/2013: (A) sexo; (B) atividades nas quais eles participaram; (C) categoria; (D) setor; e (E) Estados (N = 364).

Fonte: elaborado pelas autoras.

3.2. Feedback dos atores envolvidos no processo participativo

3.2.1. Perfil dos respondentes

Um terço dos questionários enviados aos participantes das diferentes atividades promovidas para discutir o PL foram respondidos (N=39; 49% feminino; 49% masculino). No entanto, todas as categorias foram representadas, sendo a maior parte representantes da academia (41%), ONGs & redes (26%) e governo (15%) (Figura 4A), embora este último tenha sido a categoria mais envolvida no processo. Tal padrão influenciou a representatividade dos estados, pois apesar da maioria dos participantes das atividades serem de SP e DF, os representantes do DF tiveram menor disposição para responder os questionários (Figura 4B).

3.2.2. Engajamento dos respondentes

Os respondentes representam pessoas envolvidas em todos os tipos de atividades descritas na documentação do processo, sendo que 26 dos

39 respondentes participaram em mais de uma. Apesar das consultas individuais não terem sido o método de engajamento predominante, 46% dos respondentes informaram que foram consultados individualmente, enquanto 32% relataram ter enviado comentários para o Congresso (Figura 5A).

Durante o processo de construção, as entrevistas e a oficina estão entre as atividades nas quais os atores mais puderam contribuir, uma vez que elas definiram a primeira minuta do PL. Das 26 pessoas que participaram da oficina, quase metade respondeu o questionário. Por outro lado, 35% dos respondentes participaram de seminários, os quais foram o tipo de atividade mais implementada, porém menos participativa por se tratar mais de disseminação do que construção ativa do PL. Apesar do questionário ter sido enviado apenas para participantes das atividades, dois respondentes reportaram não ter participado.

A proposta do PL e seus avanços foram divulgados em diferentes mídias e eventos e, segundo as respostas obtidas, as pessoas tiveram mais acesso à informação por meio de redes sociais, sites e eventos, enquanto apenas 14% foram informados através da mídia impressa, o que é um reflexo da era digital.

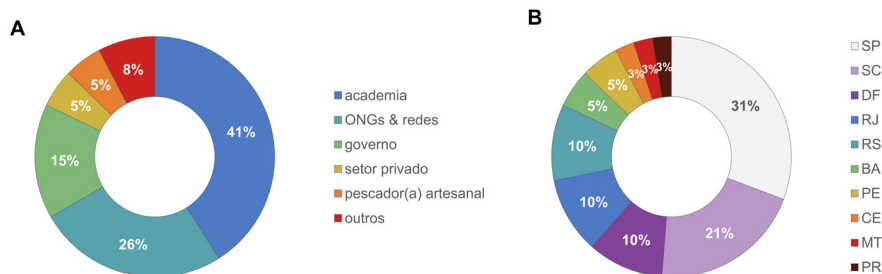


FIGURA 4 – Perfil dos respondentes do questionário de feedback enviado aos participantes do processo de construção do Projeto de Lei 6.969/2013: (A) categoria; (B) Estados (N = 39).

Fonte: elaborado pelas autoras.

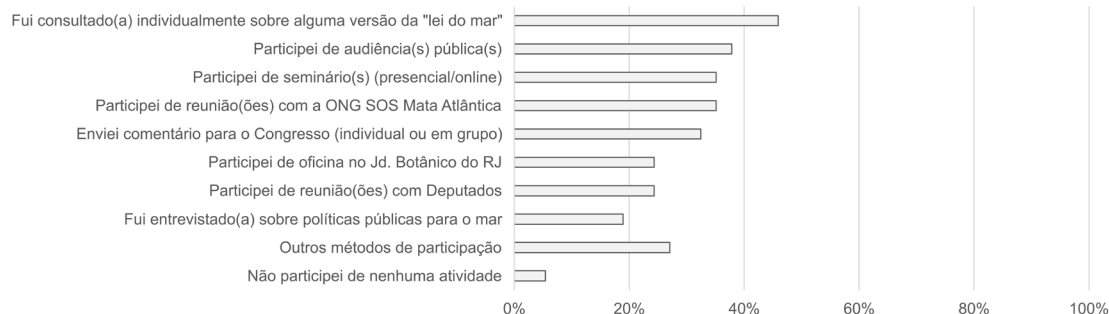


FIGURA 5 – Atividades nas quais os respondentes do questionário de feedback se envolveram ou foram envolvidos (N = 39).

Fonte: elaborado pelas autoras.

3.2.3. Percepção dos respondentes sobre o processo de participação

A percepção dos respondentes sobre o processo de participação foi variável dentro e entre as diferentes categorias de atores. Enquanto representantes da academia e do setor privado se dividiram, os representantes de ONGs & redes e dos pescadores artesanais avaliaram o processo positivamente como

participativo (Figura 6A). Quanto à representatividade, 54% caracterizaram o processo como “muito representativo” ou “representativo” (Figura 6B).

Para 73% dos respondentes, as ONGs & redes tiveram maior influência no processo de construção do PL, seguidos das categorias academia (49%) e governo (41%). Apesar das iniciativas descritas sobre divulgação da proposta e atividades de participação, para 59% dos respondentes foi difícil acompanhar o processo de engajamento, o qual foi

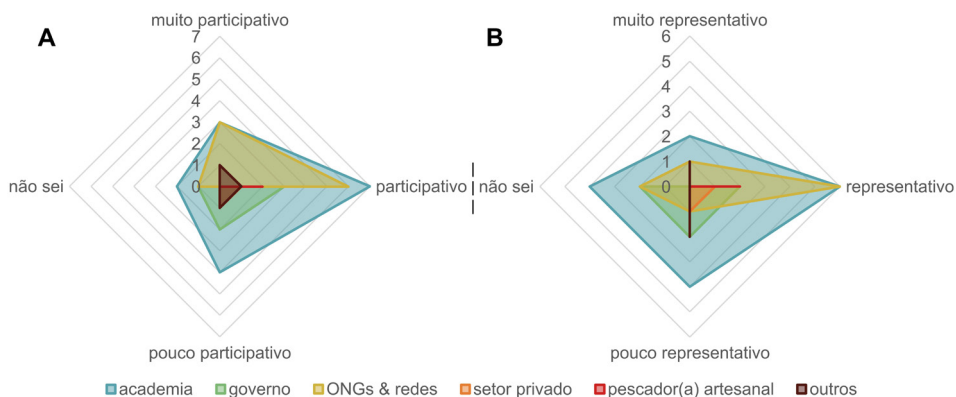


FIGURA 6 – Percepção de cada categoria de respondente sobre o processo e o resultado da construção participativa do Projeto de Lei 6.969/2013: (A) grau de participação; (B) grau de representatividade (N = 39).

Fonte: elaborado pelas autoras.

considerado longo pela maioria (56%) e transparente pela minoria (28%).

Quando questionados através de uma pergunta aberta sobre uma avaliação geral do processo de construção participativa do PL, comentários positivos foram justificados com adjetivos relacionados à integração, articulação e aprendizado. Por outro lado, avaliações negativas apontaram a necessidade de aprimorar a comunicação e o acesso a informações sobre o andamento da proposta, assim como a diversidade e representatividade dos seguintes atores: setores marítimos; governos estaduais e municipais; instituições federais regionais (por exemplo, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Ibama, ICMBio e Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN)); pescadores artesanais e comunidades costeiras mais vulneráveis; academia (incluindo estudantes); e ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

3.2.4. Percepção dos respondentes sobre o projeto de lei

Todos os respondentes acreditam ao menos na possibilidade de o PL trazer avanços para a gestão e governança do ambiente marinho e costeiro (sim = 67%; talvez = 33%). Entre os convictos, os argumentos podem ser separados em três grupos:

- i) necessidade de um marco legal para o ambiente marinho;
- ii) necessidade de uma norma focada na gestão integrada e sustentável do ambiente marinho; e
- iii) inclusão de conceitos e instrumentos inovadores.

Já entre os incertos, as preocupações giram em torno de outros três eixos:

- i) falta de clareza sobre a governança;
- ii) efetividade dependerá de regulamentação posterior; e
- iii) efetividade dependerá de vontade política.

Apesar das diferentes opiniões sobre a qualidade da participação do processo de construção do PL, a sua última versão foi considerada melhor que a versão original de 2013 por 67% dos respondentes, enquanto apenas um ator (profissional liberal engajado em três métodos de participação diferentes) achou pior que a versão original.

3.2.5. Contribuições e aprendizado dos respondentes

Para aproximadamente metade dos respondentes foi fácil contribuir com a elaboração do PL, enquanto apenas uma pessoa (representante de governo estadual) achou tal tarefa difícil. Cabe destacar que um quarto considerou inicialmente difícil, embora aos poucos tenham compreendido o tipo de conteúdo e formato de uma lei (Figura 7A). A maioria considera que suas contribuições foram totalmente ou parcialmente contempladas (Figura 7B) e, ao serem indagados sobre a disposição de continuar participando do processo de construção de políticas públicas para o Sistema Costeiro-Marinho do Brasil, 90% afirmaram que têm interesse. Ao longo do processo, os respondentes aprenderam conhecimentos novos, especialmente em relação a aspectos relacionados ao processo Legislativo e à gestão e legislação costeira e marinha (Figura 7C).

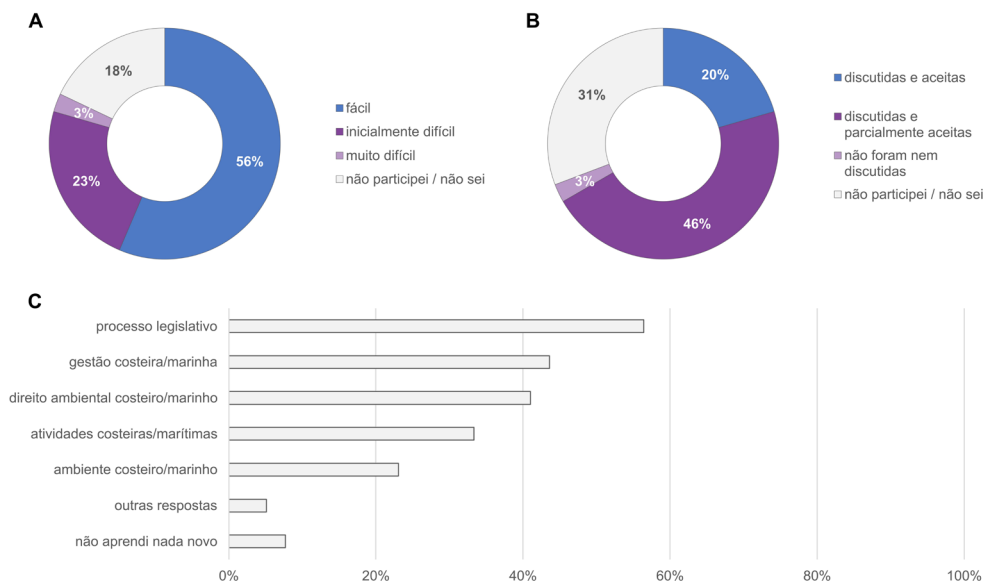


FIGURA 7 – Avaliação dos respondentes em relação a suas contribuições e aprendizado durante o processo participativo de construção Projeto de Lei 6.969/2013: (A) grau de dificuldade em aportar contribuições; (B) adoção das contribuições; (C) tipo de conhecimento adquirido durante o processo (N = 39).

Fonte: elaborado pelas autoras.

3.2.6. Sugestões dos respondentes para futuros processos de construção participativa

Para além das sugestões sobre quem envolver, os respondentes também propuseram “como” organizar futuros processos de construção participativa de políticas públicas para o Sistema Costeiro-Marinheiro do Brasil, os quais puderam ser agrupados em: métodos de engajamento; conteúdo; métodos de comunicação; e métodos de descentralização e organização em redes (Tabela 4).

3.3. Percepção dos parlamentares envolvidos na tramitação

Os Deputados também revelaram suas percepções sobre o processo. Os três reconhecem a importância e as dificuldades de conduzir um diálogo com atores com visões diferentes, assim como creem que um amplo debate facilita a aprovação de um PL. Segundo o Deputado 2, *o processo participativo enriquece, porque normalmente o deputado ou os especialistas que foram ouvidos não têm uma visão holística do problema. [...] Você pode ter várias visões de um determinado assunto, colocar tudo na mesa e buscar um consenso, apesar de o mesmo reconhecer que o consenso pode excluir pontos importantes.*

TABELA 4 – Exemplos que sintetizam as sugestões dos respondentes para futuros processos de construção participativa de políticas públicas para o Sistema Costeiro-Marinho do Brasil.

Tópico	Sugestão
Métodos de engajamento	<ul style="list-style-type: none"> - “Promover workshops e seminários específicos com diferentes segmentos” - “Oficinas sistematizadas por esferas federadas” - “grupos de trabalhos com a participação equitativa dos diversos setores” - “processos formais de consulta, sobretudo aquelas pessoas cuja vida dependem do acesso direto aos espaços e recursos marinhos” - “ampliar o debate para a sociedade como um todo”
Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> - “Eventos explicando artigo por artigo para que pessoas com menos conhecimento possam participar” - “Aproveitar o impulso trazido pela década dos oceanos e oportunizar processos formativos que valorizem o mar e promovam o conhecimento das diferentes relações envolvidas” - “Iniciar com uma abordagem de base territorial, permitindo agregar conhecimentos e pertencimentos” - “Debate sobre cogência dos instrumentos, competências para elaboração e aplicação, relação entre os instrumentos”
Métodos de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> - “Um canal, uma plataforma ou uma espécie de observatório que permita acompanhar o histórico do andamento do processo de uma forma mais didática e clara”
Métodos de descentralização e organização em redes	<ul style="list-style-type: none"> - “Criação de coalizões interinstitucionais nas diferentes regiões costeiras do Brasil” - “Construção de redes sólidas e mais espalhadas ao longo da zona costeira (...) e permitindo a emergência de lideranças” - “Sociedade civil organizada precisa se organizar melhor, algo como um cluster de iniciativas, um coletivo de liderança e referência”

Fonte: elaborado pelas autoras.

Segundo o Deputado 2, *O mar é algo que tem muito dono [...] cada um tem a sua visão e cada um vai tentar de certa forma levar o seu olhar.* O Deputado 1 afirmou que *procurou aproveitar as contribuições [...] ao máximo, porque isso fortalece o projeto, e vai tornando o projeto mais representativo.* Para o Deputado 3, *o texto final incorpora as sugestões desses vários atores, o que o torna fruto de um autêntico esforço democrático de escuta. [...] tivemos de estabelecer o diálogo com posicionamentos contrários e ideologicamente distantes de nós.*

No entanto, os Deputados reconhecem que alguns atores foram mais influentes e justificam que isso se dá por diferentes motivos, como expertise que aportam, do peso que têm no governo vigente e

do seu grau de organização e inserção no Congresso. Segundo o Deputado 2, *quem grita mais, quem quer ser ouvido, acaba conseguindo participar mais do processo. [...]. Mas todo mundo teve oportunidade de poder participar. Todos os grupos [...] que lidam com o mar [...] sabiam que o processo estava acontecendo.*

Quanto à disponibilidade de colaboração, os Deputados informaram que houve dificuldade e resistência de órgãos do governo vigente e de setores produtivos industriais, mas, ainda assim, os mesmos apresentaram contribuições. O Deputado 3 sugere que isso pode ter ocorrido devido à *falsa dicotomia entre desenvolvimento e defesa do meio ambiente.*

Os Deputados consideram que a Mobilização Social tem contribuído positivamente para a trami-

tação do PL. Segundo o Deputado 1, *a mobilização sempre influencia o Congresso, [...] mais do que se imagina*, seja para avançar ou parar uma proposta. Para o Deputado 2, apesar de diminuir a celeridade, a mobilização tem contribuído com o amadurecimento do texto. Por sua vez, o Deputado 3 defende que *o Congresso é um espaço de decisão que precisa ser mais sistematicamente ocupado pela sociedade organizada [...] Elas cumprem a função de fazer pressão [...] Para que o PL do Mar seja pautado e votado [...] não há outro caminho*.

4. Discussão

Embora muitos trabalhos tenham apontado para a importância do processo de participação social em iniciativas voltadas aos sistemas socioecológicos costeiros e marinhos, em sua maioria eles tratam de projetos em escala local ou muito específicos (Grilli *et al.*, 2021), não havendo registros dessa discussão em escala federal e na arena do Poder Legislativo. Nesse sentido, este artigo apresenta elementos relevantes para pensar e discutir o engajamento social na construção de leis e normas.

Nos mais de 30 anos de processo de redemocratização no Brasil, um conjunto diversificado de políticas e ferramentas tem permitido a participação social na gestão ambiental em todos os níveis administrativos (Seixas *et al.*, 2019). No entanto, ainda se faz necessária uma mudança de paradigma que aprimore a gestão costeira e marinha, transformando a forma tradicional e reducionista de gestão, para um olhar mais amplo, holístico e integrado. É a gestão costeira e marinha contemporânea, baseada nos princípios da gestão de base ecossistêmica e que envolve participação de atores, produzindo decisões

que refletem os anseios da sociedade e consideram tanto o conhecimento científico quanto o tradicional (Long *et al.*, 2015).

Essa nova forma de gestão considera a dinâmica dos ecossistemas e também a interdependência do meio ambiente natural e social. Os ecossistemas são dinâmicos, estão mudando o tempo todo, assim como a sociedade, o que exige o reconhecimento das contínuas mudanças e incertezas (Bauldauf, 2020). A ampliação dos processos de participação social é também parte do fortalecimento do processo democrático. E considera-se que uma governança ambiental participativa tem potencial para melhorar a tomada de decisão quando processos e estruturas envolvem atores da sociedade civil junto com os formuladores de políticas na decisão e gestão (Newig *et al.*, 2018).

Nesse sentido, a discussão de um PL no Legislativo é uma possibilidade concreta de ampliar o envolvimento de atores e ajustar o texto, tal como tem ocorrido no processo do PL 6.969/2013, para o qual dois substitutivos já foram apresentados, ainda que o nível de influência e poder varie significativamente entre os atores. Segundo Arnstein (1969, p. 216), “existe uma diferença crítica entre um ritual de participação vazio, e o verdadeiro poder de alterar o resultado do processo”. Aqui argumenta-se que na tramitação do PL houve participação e influência no texto e no processo, mas foi importante compreender como e quem foi capaz de participar e influenciar.

Através da análise desse caso, foi possível identificar seis elementos essenciais para ampliar a participação durante a construção de projetos de lei: liderança, diversidade, engajamento, aprendizado, documentação e negociação (Figura 8).

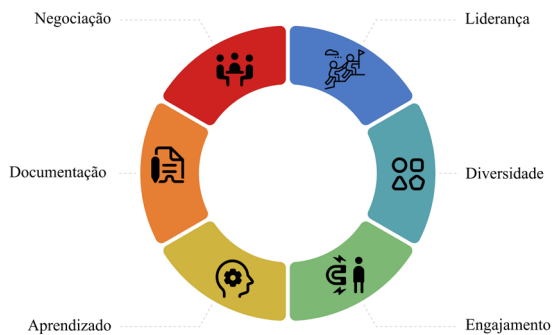


FIGURA 8 – Elementos para a construção participativa de projetos de lei.

Fonte: elaborado pelas autoras.

4.1. Liderança, articulação e facilitação

O processo Legislativo tem regimento e tramitação própria, porém, as lideranças sociais, através da articulação e facilitação, têm um papel importante em tornar o processo mais participativo. A articulação ocorreu ao longo de todo o processo de construção, o qual foi facilitado primeiramente pela SOSMA, e que engajou outras lideranças e conquistou mais apoiadores a fim de debater e influenciar o PL.

Por ter sido iniciado por uma ONG ambiental, o PL ficou cunhado por alguns atores e Deputado(a)s como uma iniciativa ambientalista (vide parecer da CAPADR, 2015), muito embora o texto, como está redigido em sua forma oficial, não apresente restrições a qualquer atividade, e nem mesmo busque promover apenas ações de conservação. Em razão da gênese do processo, a maioria dos respondentes acredita que as ONGs e redes tiveram maior influência no processo de construção do PL, seguido das categorias academia e governo, percepção a qual converge com o que de fato ocorreu.

Ainda em relação à articulação, destaca-se a fala de um dos parlamentares sobre a falta de uma regulamentação nacional do *lobby* que defina claramente os caminhos oficiais para que os Poderes Legislativo e Executivo recebam sugestões para normas em discussão, o que tem resultado em agentes públicos agindo de maneira discricionária. De acordo com Santos & Cunha (2015), desde 1984, mais de 15 propostas foram apresentadas pelo Poder Legislativo para regulamentar o *lobby* no país, além de outras iniciativas para discutir o assunto por parte dos Poderes Executivo e Judiciário. Os autores argumentam que o *lobby* é um mecanismo importante de acesso de diferentes grupos sociais aos agentes públicos, enquanto a sua regulamentação ampliaria a transparência, deliberação (processo de diálogo e argumentação) e *accountability* (decisões públicas tomadas sob o escrutínio da sociedade em relação aos interesses atendidos, assim como dentro do marco da legalidade e constitucionalidade) do sistema democrático. Cabe mencionar aqui que as Frentes Parlamentares temáticas podem ajudar a construir pontes de diálogo entre parlamentares e a sociedade civil e foram formalmente incorporadas ao Legislativo em 2005, mas não contam com supervisão ou monitoramento das suas atividades, tendo um número de parlamentares ativos reduzido em relação ao número de membros, além de não ter espaço permanente e não poder contratar pessoal (Cascione & Araújo, 2019). Ainda segundo estes autores, as Frentes Parlamentares Ambientalista e da Agropecuária são as com maior grau de institucionalização no Congresso.

Por sua vez, a facilitação se refere à mediação e estruturação de discussões, bem como ao equilíbrio de contribuições e à criação de oportunidades de participação igualitária (Palm & Thoresson, 2014;

Ernst *et al.*, 2017). Para gerenciar a dominância de alguns participantes, que podem limitar oportunidades de participação mais abrangentes e assim criar resultados tendenciosos, a facilitação qualificada é vista como um importante impulsionador da participação bem sucedida (Leach & Pelkey, 2001; Reed, 2008, Reed *et al.*, 2018).

Nesse sentido, parece oportuno mencionar que, na Fase Pré-Congresso, a SOSMA promoveu iniciativas e debates a fim de ouvir diferentes setores e categorias de atores. Os debates foram públicos, em diferentes arenas, e também em diferentes regiões. Também se nota a preocupação de sempre incluir um representante da academia, comunidades extrativistas e governo, seja Executivo ou Legislativo. Já na Fase Congresso, essa liderança ficou a cargo de Deputados da FP Ambientalista, os quais mantiveram um debate amplo, incluindo também os atores contrários ao PL. É recomendável que facilitadores de atividades de engajamento, além de criarem condições para uma participação inclusiva, sejam independentes e moderem do modo mais neutro possível (Quesada-Silva *et al.*, 2019). O critério de independência não se aplica ao processo analisado pois as lideranças eram favoráveis ao PL e estavam claramente envolvidas com a pauta ambiental. No entanto, houve um esforço das mesmas de envolver e considerar opiniões dissonantes.

Mais recentemente, a iniciativa foi dinamizada devido ao maior envolvimento de redes dedicadas às causas marinhas (por exemplo, Painel Mar e Liga das Mulheres pelo Oceano), e ao uso de debates virtuais, como consequência da pandemia. Por meio da atuação em redes, foi possível expandir o acesso a uma variedade mais ampla de fontes de informação e conhecimento que influenciaram o texto (o que resultou na apresentação do segundo substitutivo),

presumindo que a integração de vários interesses aprimore a aprendizagem social e a qualidade da discussão de uma lei de interesse comum (Benson *et al.*, 2016).

4.2. Diversidade da participação

A diversidade de participantes, ou seja, a representação de interesses, valores e conhecimentos, influencia os resultados dos processos de participação. Embora os participantes devam representar uma amostra da população do público afetado, deve-se buscar uma distribuição relativa de pontos de vista e interesses (Rowe & Frewer, 2000). Além disso, Koontz & Johnson (2004) descobriram que o número e o equilíbrio dos representantes de diferentes grupos influenciam o conteúdo do discurso e o resultado.

Uma vez que o processo de tramitação deste PL ainda está em andamento, vale ressaltar a importância de ajustar as estratégias de mobilização para propiciar maior heterogeneidade de atores. Isto garantiria a consideração de diferentes pontos de vista e ideias mais completas (van de Kerkhof & Wiczorek, 2005).

Vários atores devem ser incluídos no processo de participação buscando integrar também os diferentes tipos de conhecimento (Brown *et al.*, 2002). A articulação e participação de atores acadêmicos – como ocorrera no estudo de caso do PL – é relevante, porém faz-se necessário equilibrar as perspectivas com a inclusão do conhecimento tradicional (Baldauf, 2020). Nesse sentido, incorporar e ampliar o espaço para o conhecimento indígena e tradicional é necessário (Stori *et al.*, 2019). A inclusão desses atores em arenas decisórias facilita

processos locais de implementação das normas, abordagens bioculturais e trazem mais atenção às necessidades de bem-estar e subsistência da população local. A gestão e conservação contemporânea não está mais focada apenas em espécies e lugares selvagens; as comunidades humanas agora são frequentemente centrais para projetos de conservação e uso sustentável (Baldauf, 2020).

Apesar da tentativa de incluir ao menos um representante de pescadores artesanais nas atividades, esta estratégia foi limitada no sentido de assegurar a representatividade da diversidade de povos e comunidades tradicionais que habitam os ambientes costeiros do país. Discussões de projetos de lei geralmente ocorrem no Congresso, em um ambiente formal, e com uma linguagem normativa. A SOSMA fez esforços para elaborar uma cartilha com uma linguagem mais acessível e levar esse debate para as Câmaras Estaduais; porém, ainda assim, isto não foi o suficiente para equilibrar a participação com os demais atores.

Alguns estudos indicam que as características dos participantes também influenciam os processos de participação. As características são múltiplas e incluem, por exemplo, gênero, idade, padrões de comportamento como atitude cívica ou o engajamento político dos participantes (Parés *et al.*, 2015). Além disso, a criatividade, vontade de cooperar, compromisso (Leach & Pelkey, 2001) e competência (habilidades, conhecimento) dos indivíduos (Beierle & Cayford, 2002) são características importantes que moldam os processos.

Nesse sentido, nota-se que na tramitação do PL, as categorias mais envolvidas foram o governo, a sociedade civil organizada e a academia. Setor privado e comunidades extrativistas foram envolvidos, porém não em todas as etapas do processo,

constando mais em processos de consulta, informação e diálogo, e menos em fases de concertação. Ainda que os pescadores artesanais tenham avaliado a participação positivamente, conclui-se que se faz necessário construir um ambiente e estratégias que favoreçam uma participação mais construtiva desses atores através de uma maior facilitação da linguagem, disponibilidade de informação e acesso ao debate.

Estudos nacionais sugerem diversos métodos para aprimorar a participação, tais quais: grupos de trabalho multissetoriais permanentes; definição conjunta com os atores sobre os métodos de participação; atividades específicas para aprimorar a compreensão dos interesses, questionamentos e propostas dos diferentes atores; ampla divulgação das atividades entre atores chaves; avaliações e ampla disseminação dos resultados das atividades de engajamento; etc. (Santos *et al.*, 2018 e Grilli *et al.*, 2021). Especificamente sobre grupos mais vulneráveis, estes estudos sugerem apoio à inclusão de representantes nos grupos de trabalho permanentes, assim como a criação de espaços de acolhimento, como de alimentação dos participantes e de recepção para crianças que eventualmente os acompanhem.

Ressalta-se também que o setor privado foi representado majoritariamente pela pesca industrial. O setor de energia, por sua vez, teve apenas dois representantes. Desta maneira, um dos questionamentos centrais ao processo de participação do PL é a baixa participação de representantes setoriais não governamentais. Uma vez mais, esforços foram identificados, porém limitados.

Mesmo na esfera governamental, houve um predomínio de participação de alguns poucos ministérios. Se aprovado, o PL será um instrumento

normativo federal, portanto, era esperado o envolvimento maior dos atores desse nível administrativo. Também o envolvimento de representantes dos estados e municípios poderia ter sido mais abrangente. Destaca-se a necessidade de envolver mais as regiões norte e nordeste, assim como fomentar a capilaridade nos diferentes níveis da federação. Houve uma tentativa neste sentido por parte da frente de Mobilização Social facilitada pela SOSMA. Porém, a atuação da ONG incide nos estados onde há o bioma Mata Atlântica, o que resultou em uma falta de articulação com atores do Amapá e do Pará para que se envolvessem com o PL e apoiassem a organização de ao menos uma audiência pública na região norte.

4.3. Estratégias de engajamento

A gestão costeira e marinha precisa ser feita de forma participativa, e por envolver diferentes atores, faz-se necessário o emprego de diferentes estratégias de engajamento. Afinal, cada setor tem uma percepção diferente, interesses distintos e precisa ser engajado por canais diferentes. Estratégias de participação são consideradas o método e a estrutura organizacional que caracterizam um processo e descrevem a intensidade da comunicação ou do diálogo (Ernst, 2019).

Para a tramitação do PL, foram consideradas estratégias de informação, consulta e concertação. Métodos diferentes oferecem diferentes oportunidades de participação (Beierle & Konisky, 2000) e podem ser separados pela influência do público na tomada de decisões coletivas, estrutura de diálogo e o período de tempo de participação (Fiorino, 1990). Ainda que não exista a melhor estratégia, sabe-se

que as diferentes estratégias geram diferentes resultados e diferentes intensidades de engajamento (Coenen *et al.*, 1998).

De toda forma, para a participação junto ao PL, a maioria dos respondentes considerara que suas contribuições foram contempladas e que teriam interesse em continuar envolvidos, sinalizando uma percepção positiva com relação ao processo. Faz-se necessário então discutir quais são os métodos mais adequados para manter o envolvimento e o aprendizado sobre os processos institucionais, aumentar o conhecimento da sociedade sobre a tramitação e, em especial, aumentar a confiança nas instituições públicas.

Para fomentar a efetiva participação nas próximas etapas relacionadas ao PL – seja ainda na sua tramitação ou nas etapas subsequentes de elaboração de regulamentação do PL e seus instrumentos (por exemplo, o planejamento espacial marinho) – será necessário propor mecanismos e práticas diversas com base em discussões sobre as melhores estratégias de engajamento e participação de acordo com as especificidades de cada grupo de atores. Os seis elementos identificados neste artigo, assim como os métodos para aprimorar a participação citados nas seções 3.2.6 e 4.2 são opções a serem consideradas, discutidas e melhoradas.

4.4. Aprendizado Social

Processos participativos podem promover aprendizagem social e ter como consequência a necessária mudança em direção ao desenvolvimento sustentável (Ernst, 2019). A aprendizagem social é uma área de grande interesse no campo da governança ambiental participativa (Reed *et al.*,

2010, Grilli *et al.*, 2021), sendo aqui entendida como um conceito analítico que pode ser usado para investigar mecanismos participativos normativos, substantivos e instrumentais (Carvalho *et al.*, 2019), ajudando a explorar o quanto o processo contribuiu para o resultado final.

Dada a complexidade da tramitação de um PL no Congresso, a simples compreensão da tramitação e dos espaços de envolvimento já reflete indícios de aprendizagem social. Os resultados apresentados indicam que a maioria dos respondentes aprendeu algo, assim como considerou fácil contribuir com o PL, o que pode vir a causar um efeito multiplicador na contribuição com processos futuros, ampliando a democracia no país. Com isso, argumenta-se também que a interface ciência-política-sociedade é aprimorada, isto é, por meio de mecanismos de participação, relações entre diferentes atores são criadas e fortalecidas.

Para além da diversidade de estratégias de engajamento que garante o envolvimento de diferentes atores e produz distintos resultados, Leach *et al.* (2014) sugerem que a oportunidade dos participantes de se engajarem várias vezes em um processo promove a aprendizagem social. Ou seja, o número de reuniões e atividades complementares às discussões e audiências é que podem ampliar a aprendizagem social. O PL 6.969/2013 vem sendo discutido desde 2012, e provavelmente ainda terá um longo processo pela frente. Embora alguns atores e setores tenham suas lideranças substituídas, muitos atores que acompanham o processo seguem os mesmos, garantindo a transferência do aprendizado social e a manutenção da memória do processo.

4.5. Documentação do processo e acesso à informação

Há de se considerar também que, se por um lado, o tempo de tramitação proporciona aprimoramento do projeto e aprendizado social, por outro, traz o desafio de manutenção da memória do processo, o compartilhamento de informação e o próprio acompanhamento da matéria, conforme apontado por muitos dos respondentes. A própria compilação de dados e informações para este artigo não foi um processo fácil, visto que não há um repositório de informações organizadas sobre esse PL, em especial sobre a etapa de Mobilização Social.

O acesso à informação proporciona que atores de diferentes setores se empoderem do processo e mantenham seu engajamento (van de Kerkhof & Wieczorek, 2005). O site da Câmara provê informações sobre o processo oficial de tramitação no Legislativo, mas com poucos detalhes sobre as discussões e ajustes de conteúdo do PL. Informações sobre reuniões e eventos, especialmente os organizados por entidades da sociedade civil, não ficam registradas. Aqui há de mencionar que ONGs e redes – dada sua experiência e a própria característica do seu trabalho de *advocacy* – têm maior interesse e facilidade em acompanhar o processo, e, conseqüentemente, influenciá-lo.

Nesse sentido, relatórios públicos, assim como a organização de eventos de difusão sobre a situação do processo são necessários para facilitar o acompanhamento do mesmo e assim aumentar a curva de aprendizado, garantindo que o acesso à informação seja mais abrangente e transparente ao invés de concentrado em atores específicos – o que é um grande desafio considerando a limitação

de recursos humanos e financeiros dedicados a isso. Possivelmente, através do trabalho de orquestração de redes, esse custo de transação possa ser organizado e distribuído (Gerhardinger *et al.*, 2018), de modo a facilitar a documentação da Mobilização Social do PL analisado, assim como de iniciativas futuras. Tal sistematização por parte da CMADS e da FPAmbientalista também seria positiva para a sociedade civil e novos parlamentares que queiram acompanhar e contribuir com um PL.

4.6. *Negociação e consenso*

A participação no processo, da forma como é feita no Congresso, é também um longo processo de negociação. À medida que o processo avança lentamente, mudam-se as pessoas em respectivos cargos (ministérios, por exemplo) assim como as lideranças políticas e sociais, e, como consequência, o texto de um PL também pode mudar, mesmo que já tenha sido negociado. Brandt & Svendsen (2013) afirmam que à medida que aumenta o número de participantes no processo, é mais provável que o grupo inclua indivíduos que têm uma posição extrema e que não estão dispostos a fazer concessões. É ainda possível que, dado a grande escala temporal da tramitação de um PL, mudanças de governo e interesses gerem mais impasses.

Como mencionado por um dos Deputados entrevistados, a busca pelo consenso durante as negociações pode excluir partes importantes, apesar de que, neste caso, os relatores dos substitutivos buscaram manter a essência do PL. De fato, a maioria dos consultados acredita que o texto atual é melhor que o texto inicial e que pode trazer avanços,

ou seja, ainda preserva características e princípios da proposta original.

5. *Conclusão*

Este artigo avaliou o processo de participação social na construção da Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), que tramita desde 2013 no Congresso Nacional (PL 6.969/2013), como um estudo de caso para trazer reflexões sobre a construção participativa em projetos de lei, na escala federal. Por meio da análise deste processo, ainda em andamento, apontam-se seis elementos estruturantes para uma abordagem participativa na construção de políticas públicas de interesse da sociedade: liderança, diversidade, engajamento, aprendizado, documentação e negociação.

Em suma, para que os processos de construção de políticas públicas busquem ser cada vez mais participativos, é importante que estejam presentes lideranças ativas e engajadas, comprometidas a construir um processo transparente, colaborativo e com o envolvimento de muitos atores. É necessário garantir a diversidade de atores, assim como promover o engajamento permanente e contínuo por meio de diferentes estratégias e formas de consulta e envolvimento. É necessário também que exista abertura de espaço e tempo para promover o aprendizado social coletivo sobre processos de construção de políticas públicas, assim como maior dedicação à documentação do processo, para que o mesmo possa ser acompanhado tanto pelos atores envolvidos quanto por novos atores interessados.

A descrição do processo de participação do PL permitiu identificar e elaborar os elementos estrutu-

rantes para aprimoramento da participação, assim como abriu um horizonte de questionamentos para estudos futuros que queiram focar em pontos específicos do processo Legislativo e/ou de Mobilização Social do PL. Usando como base a informação aqui disponível, podem ser desenvolvidas novas pesquisas que discutam, entre outros aspectos, a dinâmica de poder e interesses dos atores envolvidos no PL e como criar práticas para incorporar e viabilizar as sugestões de participação identificadas no artigo.

Por último, é importante salientar que a participação social é direito e dever da sociedade, e que, em tempos de enfraquecimento da democracia e redução de espaços oficiais de participação, é o aprendizado e o engajamento coletivo que mantêm viva a memória e a articulação de processos que busquem melhorar a sustentabilidade e promover o bem-estar da sociedade.

Agradecimentos

As autoras agradecem aos parlamentares entrevistados e aos respondentes do questionário pela disposição para contribuir com o presente artigo. Agradecem também à pesquisadora Luciana Yokoyama Xavier por ter revisado o rascunho do questionário e aos(as) avaliadores(as) do artigo pelas críticas e sugestões feitas ao mesmo no sentido de aprimorá-lo. Processo nº 2022/10321-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Referências

André, P.; Enserink, B.; Connor, D.; Croal, P. *Public participation international best practice principles. Special*

Publication Series no 4. Fargo: International Association for Impact Assessment, 2006.

Arnstein, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planner*, 85, 24-34, 1969. doi: 10.1080/01944366908977225

Baldauf, C. (Eds.). *Participatory biodiversity conservation: concepts, experiences, and perspectives.* Cham: Springer Nature, 2020. doi: 10.1007/978-3-030-41686-7

Beierle, T. C.; Konisky, D. M. Values, conflict, and trust in participatory environmental planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 587-602, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3325576>

Beierle, T. C.; Cayford, J. *Democracy in practice. Public participation in environmental decisions.* Washington: Resources for the Future, 2002.

Benson D.; Lorenzoni, I.; Cook, H. Evaluating social learning in England flood risk management: an ‘individual-community interaction’ perspective. *Environmental Science & Policy*, 55, 326-334, 2016. doi: 10.1016/j.envsci.2015.05.013

Bouamrane, M. (Eds.). *Biodiversity and stakeholders: concertation itineraries. Biosphere Reserves – Technical Notes 1.* UNESCO, Paris, 2006. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000146566_eng

Brandt, U. S.; Svendsen, G. T. Is local participation always optimal for sustainable action? The costs of consensus-building in Local Agenda 21. *Journal of Environmental Management*, 129, 266-273, 2013. doi: 10.1016/j.jenvman.2013.07.020

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.*

Brasil. *Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019.* Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: DOU de 11/4/2019.

Brown, K.; Tompkins, E. L.; Adger, W. N. *Making waves: integrating coastal conservation and development.* Routledge, 2002.

Câmara dos Deputados. *Ficha de tramitação do PL 6969/2013.* 2021. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/legislacao/ficha-de-tramitacao>

- leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: jul. 2021.
- Câmara dos Deputados. *Entenda o Processo Legislativo*. 2022a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo>>. Acesso em: ago. 2022.
- Câmara dos Deputados. *Frentes Parlamentares*. 2022b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>>. Acesso em: ago. 2022.
- CAPADR. *Parecer proferido pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Projeto de Lei nº 6.969, de 2013*. 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>>. Acesso em: set. 2020.
- Carvalho, C. M.; Giatti, L. L.; Jacobi, P. R. (Orgs.) *Aprendizagem social e ferramentas participativas para o nexo urbano: aprendendo juntos para promover um futuro melhor*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2019. doi: 10.11606/9788588848382
- Cascione, S.; Araújo, S. M. V. G. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 27 (72), e005, 2019. doi: 10.1590/1678-987319277205
- CCJC. *Parecer proferido pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Projeto de Lei nº 6.969, de 2013*. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>>. Acesso em: mar. 2021.
- Coelho, V. S. P.; Pozzoni, B.; Cifuentes, M. Participation and public policies in Brazil. In: Gastil, J; Levine, P. (Eds.). *The Deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 174-184.
- Coenen, F. H. J. M.; Huitema, D.; O'Toole Jr., L. J. (Eds.). *Participation and the quality of environmental decision making*. Dordrecht: Springer, 1998. doi: 10.1007/978-94-011-5330-0
- Empinotti, V. L. Se eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do comitê de bacia do rio São Francisco. *Ambiente & Sociedade*, 14(1), 195-210, 2011. doi: 10.1590/S1414-753X2011000100011
- Ernst, A.; Fischer-Hotzel, A.; Schumann, D. Transforming knowledge for sustainability: insights from an inclusive science-practice dialogue on low-carbon society in Germany. *Energy Research & Social Science*, 29, 23-35, 2017. doi: 10.1016/j.erss.2017.04.006
- Ernst, A. Review of factors influencing social learning within participatory environmental governance. *Ecology and Society*, 24(1), 3, 2019 doi: 10.5751/ES-10599-240103
- Faria, C. F.; Ribeiro, U. C. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Pires, R. R. *Diálogos para o desenvolvimento - efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 124-135.
- Fiorino, D. J. 1990. Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226-243.
- Gerhardinger, L. C.; Gorris, P.; Gonçalves, L. R.; Herbst, D. F.; Vila-Nova, D. A.; De Carvalho, F. G.; Glaser, M.; Zondervan, R.; Glavovic, B. C. Healing Brazil's blue Amazon: the role of knowledge networks in nurturing cross-scale transformations at the frontlines of ocean sustainability. *Frontiers in Marine Science*, 4(395), 2018. doi: 10.3389/fmars.2017.00395
- Gonçalves, L. R.; Gerhardinger, L. C.; Polette, M.; Turra, A. An endless endeavor: the evolution and challenges of multi-level coastal governance in the global south. *Sustainability*, 13(18), 10413, 2021. doi: 10.3390/su131810413
- Grilli, N. D. M.; Andrade, M. M. D.; Xavier, L. Y.; et al. Step by step: a participatory action-research framework to improve social participation in coastal systems. *Ambiente & Sociedade*, 24, 2021. doi: 10.1590/1809-4422aso-c20190255r1vu2021L1A0
- Jacobi, P. R.; Barbi, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálysis*, 10(2), 237-244, 2007. doi: 10.1590/S1414-49802007000200012
- Koontz, T. M.; Johnson, E. M. One size does not fit all: matching breadth of stakeholder participation to watershed group accomplishments. *Policy Sciences*, 37(2), 185-204, 2004.
- Leach, W. D.; Pelkey, N. W. Making watershed partnerships

- work: a review of the empirical literature. *Journal of Water Resources Planning and Management*, 127(6), 378-385, 2001. doi: 10.1061/(ASCE)0733-9496(2001)127:6(378)
- Leach, W. D.; Weible, C. M.; Vince, S. R.; Siddiki, S. N.; Calanni, J. C. Fostering learning through collaboration: Knowledge acquisition and belief change in marine aquaculture partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 591-622, 2014. doi: 10.1093/jopart/mut011
- Long, R. D.; Charles, A.; Stephenson, R. L. Key principles of marine ecosystem-based management. *Marine Policy*, 57, 53-60, 2015. doi: 10.1016/j.marpol.2015.01.013
- Morf, A.; Kull, M.; Piwowarczyk, J.; Gee, K. Towards a ladder of marine/maritime spatial planning participation. J. Zauha and K. Gee (Eds.), *Maritime Spatial Planning: Past, Present and Future*. Cham: Springer, 2019. p. 219-243. doi: 10.1007/978-3-319-98696-8_10
- Newig, J.; Challies, E.; Jager, N. W.; Kochskaemper, E.; Adzersen, A. The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269-297, 2018. doi: 10.1111/psj.12209
- Nicolodi, J. L.; Asmus, M. L.; Polette, M.; Turra, A.; Seifert Jr, C. A.; Stori, F. T.; Shinoda, D. C.; Mazzer, A.; de Souza, V. A.; Gonçalves, R. K. Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy. *Marine Policy*, 128, 104-470, 2021. doi: 10.1016/j.marpol.2021.104470
- Oxfam International. *Conducting semi-structured interviews*. 2019. Disponível em: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/252993/ml-guide-line-conducting-semistructured-interviews-221112-en.pdf;jsessionid=8F5BB9495996ABC24B14805A7D5479BE?sequence=13>
- Palm, J.; Thoresson, J. Strategies and implications for network participation in regional climate and energy planning. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 16(1), 3-19, 2014. doi: 10.1080/1523908X.2013.807212
- Parés, M.; Brugué, Q.; Espluga, J.; Miralles, J.; Ballester, A. The strengths and weaknesses of deliberation on river basin management planning: analysing the water framework directive implementation in Catalonia (Spain). *Environmental Policy and Governance*, 25(2), 97-110, 2015. doi: 10.1002/eet.1662
- Peterson, N. D. Excluding to include: (Non) participation in Mexican natural resource management. *Agriculture and Human Values*, 28, 99-107, 2011. doi: 10.1007/s10460-010-9258-x
- Pretty, J. N. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 23(8), 1247-1263, 1995. doi: 10.1016/0305-750X(95)00046-F
- Quesada-Silva, M.; Iglesias-Campos, A.; Turra, A.; Suárez-de Vivero, J. L. Stakeholder participation assessment framework (SPAF): a theory-based strategy to plan and evaluate marine spatial planning participatory processes. *Marine Policy*, 108, 103-619, 2019. doi: 10.1016/j.marpol.2019.103619
- Reed, M. S. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431, 2008. doi: 10.1016/j.biocon.2008.07.014
- Reed, M. S.; Graves, A.; Dandy, N.; Posthumus, H.; Hubacek, K.; Morris, J.; Prell, C.; Quinn, C. H.; Stringer, L. C. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933-1949, 2009. doi: 10.1016/j.jenvman.2009.01.001
- Reed, M. S.; Evely, A. C.; Cundill, G.; Fazey, I.; Glass, J.; Laing, A.; Newig, J.; Parrish, B.; Prell, C.; Raymond, C.; Stringer, L. C. What is Social Learning? *Ecology and Society*, 15(4), 2010.
- Reed, M. S.; Vella, S.; Challies, E.; De Vente, J.; Frewer, L.; Hohenwallner-Ries, D.; Huber, T.; Neumann, R. K.; Oughton, E. A.; Sidoli Del Ceno, J.; Van Delden, H. A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26(1), 7-17, 2018. doi: 10.1111/rec.12541
- Rowe, G.; Frewer, L. J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29, 2000. doi: 10.1177/016224390002500101

-
- Santos, C. R.; Xavier, L. Y.; Peres, C. M. *et al.* Prática da gestão costeira integrada: da mobilização à elaboração de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. In: Amaral, A. C. Z.; Turra, A.; Ciotti, A. M.; Wongtschowski, C.; Schaeffer-Novelli, Y. *Métodos de estudo em ecossistemas costeiros: biodiversidade e funcionamento*. Campinas: UNICAMP, 2018. p. 273-304.
- Santos, M. L.; Cunha, L. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*. Texto para Discussão 2141. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6252/1/td_2141.pdf
- Scherer, M. E. G.; Asmus, M. L. Modeling to evaluate coastal governance in Brazil. *Marine Policy*, 129, 104-501, 2021. doi: 10.1016/j.marpol.2021.104501
- Seixas, C. S.; Davidson-Hunt, I.; Kalikoski, D. C.; Davy, B.; Berkes, F.; de Castro, F.; Medeiros, R. P.; Minte-Vera, C. V.; Araujo, L. G. Collaborative coastal management in Brazil: advancements, challenges, and opportunities. In: Salas, S.; Barragán-Paladines, M.; Chuenpagdee, R. *Viability and Sustainability of Small-Scale Fisheries in Latin America and The Caribbean*. MARE Publication Series, 19, 2019. p. 425-451. doi: 10.1007/978-3-319-76078-0_18
- Stori, F. T.; Peres, C. M.; Turra, A.; Pressey, R. L. Traditional ecological knowledge supports ecosystem-based management in disturbed coastal marine social-ecological systems. *Frontiers in Marine Science*, 6, 571, 2019. doi: 10.3389/fmars.2019.00571
- Tafon, R.; Glavovic, B.; Saunders, F.; Gilek, M. Oceans of conflict: pathways to an ocean sustainability PACT. *Planning Practice & Research*, 1-18, 2021. doi: 10.1080/02697459.2021.1918880
- Thew, H.; Middlemiss, L.; Paavola, J. "Youth is not a political position": exploring justice claims-making in the UN Climate Change Negotiations. *Global Environmental Change*, 61, 102036, 2020. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2020.102036
- Trimble, M.; Araujo, L. G.; Seixas, C. S. One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, 92, 9-18, 2014. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2014.02.004
- Trimble, M.; Plummer, R. Participatory evaluation for adaptive co-management of social-ecological systems: a transdisciplinary research approach. *Sustainability Science*, 14, 1091-1103, 2018. doi: 10.1007/s11625-018-0602-1.
- UNESCO-IOC. *MSP global policy brief: public participation in marine policy development*. Paris, UNESCO, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378082>
- Van de Kerkhof, M.; Wieczorek, A. Learning and stakeholder participation in transition processes towards sustainability: methodological considerations. *Technological Forecasting & Social Change*, 72(6), 733-747, 2005. doi: 10.1016/j.techfore.2004.10.002
- Wever, L.; Glaser, M.; Gorris, P.; Ferrol-Schulte, D. Decentralization and participation in integrated coastal management: policy lessons from Brazil and Indonesia. *Ocean & Coastal Management*, 66, 63-72, 2012. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2012.05.001
- White, S. C. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6(1), 6-15, 1996. doi: 10.1080/0961452961000157564
- Wright, R.; Stein, M. Snowball sampling. In: Kempf-Leonard, K. *Encyclopedia of Social Measurement*. San Diego: Elsevier, 2005. p. 495-500.