



Gilberto Sales

**SEGUINDO TARTARUGAS E TUBARÕES NA ANÁLISE DE  
UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONSERVAÇÃO DA  
NATUREZA**

Tese submetida ao Programa de Pós-  
Graduação em Administração da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito parcial para a obtenção  
do Grau de Doutor em Administração.  
Orientador: Prof. Dr. Hans Michael Van  
Bellen

Florianópolis  
2017

## Ficha Catalográfica

Sales, Gilberto

SEGUINDO TARTARUGAS E TUBARÕES NA ANÁLISE DE UMA  
POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA /  
Gilberto Sales ; orientador, Hans Michael Van  
Bellen, 2017.

498 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós  
Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Política Pública. 3.  
Conservação da Biodiversidade. 4. Administração  
Pública Brasileira. 5. Tartarugas e Tubarões. I.  
Van Bellen, Hans Michael. II. Universidade Federal  
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Administração. III. Título.

Gilberto Sales

**SEGUINDO TARTARUGAS E TUBARÕES NA ANÁLISE DE  
UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONSERVAÇÃO DA  
NATUREZA**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “Doutor em Administração” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Administração.

Florianópolis, 11 de setembro de 2017.

---

Cibele Barsalini Martins, Dr<sup>a</sup>.  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Hans Michael Van Bellen, Dr. Orientador.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Leonardo Secchi, Dr.  
Universidade Estadual de Santa Catarina

---

Thais Luzia Colaço, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Rosimeri Carvalho da Silva, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

José Francisco Salm, Dr.  
Universidade Estadual de Santa Catarina

---

Marcus Polette, Dr.  
Universidade do Vale do Itajaí



Aos meus pais Maria Iginia Sanches e Kalil Sales (*in memoriam*), que com seus exemplos mais que palavras me brindaram valores inestimáveis, como o respeito pelas pessoas e o amor pela vida como ela é.



## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos:

A todas as pessoas que de forma direta ou indireta contribuíram com este trabalho, que foram tantas e que me auxiliaram e me inspiraram de tantas maneiras e em todos os momentos desta trajetória, que seria uma heresia nominá-las.

A meu orientador Professor Hans, que com sua habilidade e experiência me brindou a segurança e a liberdade necessárias para trabalhar nesta pesquisa, atuando decisivamente para que eu pudesse dar o melhor de mim.

Ao 25 participantes deste estudo que me deram sem restrição o bem mais valioso que dispõem, seu tempo, agradeço a confiança em compartilhar comigo tantas experiências e interpretações da realidade que foram os “tijolinhos” sobre os quais construí minhas reflexões e minhas descobertas, e que pelas suas expressões e ideias originais me levaram a entender mais que nunca que minha ignorância será sempre maior que minha sabedoria.

Aos meus amigos e amigas, meus irmãos Mary e Rodrigo, companheiros de caminhada, que souberam entender esses anos de semi-ausência de seu convívio, sempre animador para seguir a vida com alegria, com os quais pretendo voltar a compartilhar do tempo e do espaço com mais qualidade.

À minha esposa, Cristiana, meus filhos Pedro e Rafael, pelo amor e tolerância incondicionais que sempre me dedicaram, com os quais pude enfrentar esse período de introspecção e dedicação ao trabalho de

pesquisador no campo ao qual me dedico há décadas, que me demandou um tempo precioso da vida.

Finalmente, aos Tubarões, Tartarugas e todas as formas de vida marinha que surpreendem e me encantam cada vez mais, que me fazem sentir sempre como um aprendiz frente a tanta exuberância, beleza e complexidade; se não posso agradecer-lhes com palavras, pois não domino sua linguagem, posso dedicar minha energia e meu trabalho para contribuir com sua permanência neste mundo, tão conturbado e conspurcado pela forma pela qual temos agido com relação a este belo Planeta, única expressão da vida da qual temos conhecimento no Universo.



## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar uma Política Pública (PP) ambiental com foco na conservação de espécies marinhas ameaçadas de extinção, frente aos impactos da atividade pesqueira. O objeto empírico é o aparato institucional composto por estruturas do estado, sociedade civil e mercado, analisado sob uma perspectiva histórica e multidisciplinar. A vertente construtivista da Teoria Fundamentada em Dados (TFD) inspirou a trajetória metodológica adotada. Pressupondo que as relações entre humanos e as espécies marinhas, representadas nesta pesquisa pelo Tubarão Martelo e a Tartaruga Cabeçuda, determinam um fluxo de ações desencadeado pelas descobertas das ciências e pelo estabelecimento de estruturas e normas, foi possível desvelar a dinâmica trama de relações interinstitucionais, que, com o tempo, foi se tornando cada vez mais complexa e imbricada, tendo como agente central o Estado sob o marco institucional de dois ministérios – Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). A distância entre o que ditam as normas e os resultados observados na realidade foi analisada sob a perspectiva do Formalismo. Os dados tiveram como fonte principal 25 entrevistas com especialistas no tema, mais registros históricos, documentos oficiais e notícias. Os resultados indicam que: esta PP se configura como um sistema complexo de inter-relações que envolve grupos de agentes públicos, cientistas e usuários, movidos por interesses, objetivos e valores conflitantes; que a depender do escopo e da força do aparato estatal, que mudam com o tempo, é possível reconhecer tanto redução, quanto aumento do Formalismo, relacionados com a construção e desconstrução das Políticas Públicas; que a APB, por meio de seu traço principal, a flexibilidade no cumprimento das normas, somada à imprecisão conceitual presente em normas ambíguas, parecem ser os principais fatores de instabilidade e de insuficiência de racionalidade na APB dedicada a este objeto, o que determina em grande parte sua judicialização; e, por fim, que o aparelhamento do Estado, intensificado pela política de coalizão partidária em curso no País, demonstra o vigor inabalável do Clientelismo atuando na relação entre Estado e Política, proporcionando a desconstrução e o colapso destas políticas, postergando a adoção de medidas concretas de conservação de Tubarões e Tartarugas frente aos impactos da atividade pesqueira.

**Palavras-chave:** Política Pública, Administração Pública Brasileira, Conservação da Biodiversidade, Tartarugas e Tubarões.



## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze an environmental Public Policy (PP) focused on the conservation of marine endangered species due to impacts caused by fishing activities. The empirical objective is the institutional apparatus composed by state, civil society and market structures analyzed under a historical and multidisciplinary perspective. The constructivist strand of the Grounded Theory (TFD) inspired the methodological trajectory adopted. Assuming that the relations between humans and marine species, the latter represented in this research by the Hammerhead Shark and the Loggerhead Turtle, determine a flux of actions/events triggered by the discoveries of the science and the creation of structures and norms, this research unveils the dynamic network of inter-institutional relations, which, overtime, becomes more complex and intricate. This network has the State as agent and mediator through the institutional framework of two ministries – Environmental Ministry (MMA) and Fishing and Aquiculture Ministry (MPA). The research analyzes the distance between those who establish the norms and the facts as observed in reality under the perspective of Formalism. The data used derives mainly from 25 interviews conducted with specialists in the research theme, complemented by historical records, official documents and News. The results points: this PP constitutes a complex system of inter-relations that involves public agents, scientists and user groups moved by conflicting interests, objectives and values; depending on the scope and power of the State apparatus, which changes overtime, it is possible to recognize both increasing or reduction of Formalism; that APB, through its main feature, flexibility, with a sense of relativization in compliance with the laws, added to the conceptual imprecision translated into ambiguous norms, seem to be the main factors of instability and low level of rationality in the APB dedicated to this object, which determines its judicialization; and finally, that the state apparatus intensified by the coalition policy under way in the country demonstrates the unshakable vigor of Clientelism acting in the relation between State and Politics in the present day, to the point of providing the collapse of this PP, postponing the adoption of concrete conservation measures for sharks and turtles in face of the impacts of fishing activity.

**Keywords:** Public Policy, Brazilian Public Administration, Biodiversity Conservation, Turtles and Sharks.



## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1: Esquema simplificado do aparato institucional federal culminando com a CTGP.....                         | 57  |
| Figura 2: Manifestação de pescadores, Boca da Barra, Itajaí – SC.....  | 59  |
| Figura 3: Tartaruga Cabeçuda.....  | 62  |
| Figura 4: Tubarão Martelo.....   | 64  |
| Figura 5: As espécies e a vida no planeta.....   | 69  |
| Figura 6: As espécies em relação aos humanos.....  | 70  |
| Figura 7: Representação da Captura Máximo Sustentável das espécies ameaçadas em comparação com a espécie-alvo..... | 72  |
| Figura 8: Exemplo da metodologia de análise inicial das entrevistas.....   | 125 |
| Figura 9: Reprodução de trechos do documento Primeiro Congresso Nacional de Pesca, de 1934.....                    | 390 |
| Figura 10: Comparação entre o número de estruturas e normativas para os Elasmobrânquios ao longo do tempo.....     | 409 |
| Figura 11: Comparação entre o número de estruturas e normativas para as Tartarugas Marinhas ao longo do tempo..... | 409 |



## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1: Lista das entidades participantes do PAN Tartarugas Marinhas.<br>..... | 263 |
| Quadro 2: Detalhes das entrevistas realizadas. ....                              | 464 |





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABLA - Associação Brasileira de Lojas de Aquarofilia  
ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais  
ANA – Agência Nacional de Águas  
ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração  
AP - Administração Pública  
APA - Área de Proteção Ambiental  
APB - Administração Pública Brasileira  
ASIBAMA - Associação dos Servidores do IBAMA  
ASPTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa  
AVINA - *Fundación Avina*  
BC - Biologia da Conservação  
BHP - *Billiton Limited & Plc*  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)  
BIRD - Banco Mundial  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BP - Biologia Pesqueira  
CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento Pessoal do Ensino Superior  
CATRA - Coordenação de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa  
CC - *Caretta caretta*  
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica  
CECAV - Centro Nacional de Estudos, Proteção e Manejo de Cavernas  
CEMAVE - Centro Nacional de Aves Silvestres Migratórias  
CENAP - Centro Nacional de Mamíferos Predadores  
CEPAL - Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe  
CEPENE - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Nordeste\*  
CEPERG - Centro Nacional de Pesquisas e Gestão Pesqueira do Rio Grande do Sul\*  
CEPNOR - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Norte\*  
CEPSUL - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul\*  
CEPTA - Centro Nacional de Pesquisa de Peixes Tropicais, ou Centro de Pesquisa e Treinamento em Aquicultura\*<sup>1</sup>  
CF - Constituição Federal  
CFBio - Conselho Federal de Biologia  
CGESP - Coordenação Geral de Espécies Ameaçadas  
CGP - Comitê Permanentes de Gestão

---

\*<sup>1</sup> Os nomes dos Centros de Pesquisa foram alterados no tempo, mas as siglas seguiram sendo as mesmas.

CGREP - Coordenação Geral de Gestão de Recursos Pesqueiros  
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar  
CIT - Convenção Interamericana para a Proteção de Tartarugas Marinhas  
CITES - Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagem em Perigo de Extinção  
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas  
CM - *Chelonia mydas*  
CMA - Centro Nacional de Mamíferos Aquáticos  
CMS - Captura Máxima Sustentável  
CNPA - Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação  
CNUDM - Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar  
COABIO - Coordenação de Avaliação do Estado de Conservação da Biodiversidade Brasileira  
CODEPE - Conselho para o Desenvolvimento da Pesca  
COFI/FAO - Comitê de Pesca da FAO  
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CONEPE - Conselho Nacional da Pesca  
COPAN - Coordenação de Plano de Ação Nacional  
COPE - Complexo Penitenciário do Estado  
CPB - Centro Nacional de Estudos e Proteção de Primatas  
CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável  
CPG - Grupo Permanente de Gestão  
CPGA/UFSC - Programa de Pós-Graduação em Administração  
CPJA - Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada  
CPP - Conselho Pastoral dos Pescadores  
CR - Criticamente em Perigo  
CTGP - Comissão Técnica de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros  
DAS - Cargos de Direção e Assessoramento Superior  
DC - *Dermochelys coriacea*  
DEC - Decreto  
DIBIO - Diretoria de Conservação da Biodiversidade  
DIMAR - Laboratório de Dinâmica de Populações Marinhas na UFRPE  
DINARA - *Dirección Nacional de Recursos Acuáticos* (Uruguai)  
DOU - Diário Oficial da União  
DIREC - Diretoria de Ecossistemas  
DIREN - Diretoria, a Diretoria de Recursos Naturais Renováveis  
DIRPED - Diretoria de Incentivo à Pesquisa e Divulgação  
DLG - Decreto Legislativo  
DN - Departamento de Pesquisa e Conservação da Natureza  
DNPA - Departamento Nacional da Produção Animal  
DPOP - Departamento de Planejamento e Ordenamento da Pesca  
DPA - Departamento de Pesca e Aquicultura  
DRNR - Departamento de Recursos Naturais Renováveis

DS - Desenvolvimento Sustentável  
EAD - Ensino a Distância  
ECO 92 (ou RIO 92) - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992  
ECSA - Estudos dos Conflitos Sócio Ambientais  
EN - Em Perigo  
EP - Ecologia Política  
EPEA - Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada  
EUA - Estados Unidos da América  
EW - Extintas na Natureza  
FAEP-BR - Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil  
FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FAPERGS - Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul  
FATMA - Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina  
FBCN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza  
FGEB - Fundação Grupo Esquel do Brasil  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FNTTAA - Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins  
FPT – (Fundação Pró Tamar) Fundação Centro Brasileiro de Pesquisa e Conservação de Tartarugas Marinhas  
FURB - Universidade Regional de Blumenau  
FURG - Fundação Universidade Federal do Rio Grande  
GEMARS - Grupo de Mamíferos Aquáticos do RS  
GESPE - Grupo Executivo do Setor Pesqueiro  
GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas  
GIPRN - Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais  
GPE - Grupo permanente de Estudo  
GSPC - Estratégia Global para a Conservação de Plantas  
GT - Grupo de Trabalho  
GTh - *Grounded Theory*, ou Teoria Emergida dos Dados (TFD)  
GTPPTRB - Grupo de Trabalho sobre Pesca e Pesquisa de Tubarões e Raias do Brasil  
GTT - Grupo Técnico de Trabalho  
GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
ICCAT - Comissão para a Conservação do Atum Atlântico  
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IDRC - *International Development Research Centre*  
IEAPM - Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira  
IHU - Instituto Humanitas Unisinos  
IN - Instrução Normativa  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INIDEP - *Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero*  
(Argentina)  
INM - Instituto Nacional do Mate  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INP - Instituto Nacional do Pinho  
IOUSP - Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo  
IP - Instituto de Pesca de São Paulo  
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
IPO - Instituto Paulista de Oceanografia  
ISTS - *International Sea Turtle Society*  
IUCN- União Internacional para a Conservação da Natureza  
JK - Juscelino Kubitschek  
KFW - Banco de Desenvolvimento Alemão  
LABOMAR - Laboratório de Ciências do Mar na Universidade Federal do Ceará  
LC - Lei Complementar  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LESTA - Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário  
LMM-MO - Laboratório de Mamíferos Marinhos do Museu Oceanográfico  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MA - Ministério da Agricultura  
MAA - Ministério da Agricultura e Abastecimento  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MIDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP - Ministério Público  
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura  
MPF - Ministério Público Federal  
MPP - Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil  
MSC – Captura máxima sustentável  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MSY - *Maximum Sustainable Yield*  
NEMA - Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental  
NOAANFWS - National Oceanic Atmospheric Administration  
ONG - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OROPs - Organizações Regionais de Ordenamento Pesqueiro  
OSC - Organização da Sociedade Civil  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento  
PANs - Planos de Ação Nacionais para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção  
PDP - Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da Pesca no Brasil  
PDT - Partido Democrático Trabalhista

PESAGRO - Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro  
PF - Polícia Federal  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMAP-BS - Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira na Bacia de Santos  
PNDP - Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca  
PNMA - Programa Nacional de Meio Ambiente  
PNRM - Política Nacional para os Recursos do Mar  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PP - Política Pública  
PPAs - Políticas Públicas Ambientais  
PR - Presidência da República  
PRB - Partido Republicano Brasileiro  
PREPS - Sistema de Monitoramento por Satélite  
PROBORDO - Programa Nacional de Observadores de Bordo  
PROFROTA - Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional  
PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar  
PST - Partido Social Trabalhista  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PV - Partido Verde  
RAN - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Répteis e Anfíbios  
RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas  
REBIO - Reserva Biológica  
REDE ASO - Rede de Pesquisas sobre Tartarugas Marinhas do Atlântico Sul Ocidental  
REVIZEE - Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva  
RGP - Registro Geral da Pesca  
SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República  
SAIC - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental  
SBEEL - Sociedade Brasileira de Estudos dos Elasmobrânquios  
SBF - Secretaria de Biodiversidade e Florestas  
SBI - Sociedade Brasileira de Ictiologia  
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SCC - Sub-comitê Científico  
SCP - Serviço de Caça e Pesca  
SDR - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável  
SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca  
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente  
SEORG - Sociedade de Estudos Oceanográficos do Rio Grande  
SEPOP - Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca  
SIAFI – Sistema Integrado de Informação Financeira  
SICONV - Sistema de Convênios  
SINDARPES - Sindicato dos Armadores de Pesca do Rio Grande do Sul

SINDIPI - Sindicato das Indústrias de Pesca de Itajaí e Região  
SINPESCA - Sindicato das Indústrias de Pesca dos estados do Pará e Amapá  
SINPESQ - Sistema de Informação de Pesca e Aquicultura  
SISBIO - Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade  
SITAMAR - Sistema de Informação de Tartarugas Marinhas  
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca  
SUDHEVEA - Superintendência do Desenvolvimento da Borracha  
TAMAR – Projeto Tartarugas Marinhas  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TED - Dispositivo de Escape para Tartarugas (*Turtle excluder device*)  
TFD - Teoria Fundamentada em Dados  
TI - Teoria Institucional  
TR – Termo de Referência  
TTD - Teoria Tridimensional do Direito  
UC - Unidade de Conservação  
UFC - Universidade Federal do Ceará  
UFMA - Universidade Federal do Maranhão  
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco  
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina  
UG - Unidade Gestora  
UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí  
USP - Universidade de São Paulo  
VU - Vulnerável  
WWF - Fundo Mundial para a Natureza (*World Wild Fund*)  
ZEE - Zona Econômica Exclusiva  
ZOPP - Do alemão *Zielorientierte Projektplanung* – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos

## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                       | <b>25</b>  |
| 1.1 O PROBLEMA E SEU CONTEXTO.....                              | 36         |
| 1.1.1 Dos humanos.....  | 37         |
| 1.1.2 Dos não humanos .....                                     | 60         |
| 1.1.3 Os não humanos, os humanos e o tempo .....                | 68         |
| 1.2 JUSTIFICATIVAS .....  | 75         |
| 1.2.1 Posicionamento preliminar do autor .....                  | 75         |
| 1.2.2 Relevância .....  | 78         |
| 1.3 ESTRUTURA DO DOCUMENTO .....                                | 80         |
| <b>2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA .....</b>                          | <b>81</b>  |
| 2.1 ABORDAGEM.....  | 82         |
| 2.1.1 Abordagem preliminar .....                                | 82         |
| 2.1.2 Mudança de rumo .....                                     | 83         |
| 2.1.3 Abordagem adotada.....                                    | 86         |
| 2.2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA .....                       | 88         |
| 2.2.1 A Teoria Fundamentada em Dados – TFD .....                | 89         |
| 2.2.2 A vertente construtivista da TFD .....                    | 91         |
| 2.2.3 A Teoria na TFD .....                                     | 93         |
| 2.3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....                            | 96         |
| 2.3.1 Coleta de dados e observação empírica (2014 – 2016) ..... | 97         |
| 2.3.2 Composição do <i>Corpus</i> .....                         | 99         |
| 2.3.3 Análises .....  | 103        |
| <b>3 MARCO TEÓRICO .....</b>                                    | <b>104</b> |
| 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....                                    | 105        |
| 3.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....                    | 111        |
| 3.3 DIREITO, GESTÃO E FORMALISMO .....                          | 115        |
| 3.4 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS RESULTADOS.....                | 123        |
| <b>4 RESULTADOS.....</b>  | <b>129</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 4.1 LINHA DO TEMPO DE <i>UMA</i> PP.....                                   | 129        |
| 4.2 CATEGORIAS EMERGIDAS DOS DADOS .....                                   | 151        |
| 4.3 CONSTRUÇÃO DO OBJETO (O que é esta PP? Como ela<br>“funciona”?) .....  | 163        |
| 4.4 CATEGORIAS RELATIVAS À APB (como a APB se relaciona com a<br>PP):..... | 343        |
| <b>5 CONCLUSÕES (Axiomas e análise integrativa).....</b>                   | <b>397</b> |
| <b>6 REFLEXÕES FINAIS.....</b>   | <b>420</b> |
| REFERÊNCIAS .....  | 427        |
| <b>APENDICE A – Ficha Técnica das Entrevistas .....</b>                    | <b>464</b> |
| <b>APENDICE B – Categorias Emergidas dos Dados.....</b>                    | <b>470</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

“Faze-te ao mar alto, e lançaí as vossas redes para pescar” (LUCAS, 5:4); “Sejam férteis e multipliquem-se! Encham e subjuguem a terra! Dominem sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu e sobre todos os animais que se movem pela terra” (GÊNESIS, 1:28).

Essas passagens bíblicas ilustram algumas das profecias que reforçam a ideia de um mar infinitamente abundante e dos humanos como seu senhor. A engenhosidade humana foi crescendo historicamente e a luta contra a natureza foi sendo cada vez menos desafiadora, até que, com os adventos da revolução industrial e o espalhamento da lógica capitalista global, a submissão dos elementos naturais aos desígnios humanos se concretizou: no mundo moderno a terra está subjugada, os peixes do mar estão dominados.

Segundo alguns sociólogos proeminentes, a *modernidade*<sup>2</sup> apresenta algumas disfunções quanto a seus efeitos e consequências sociais e ambientais em escala global, reforçando a percepção de que vivemos numa sociedade de risco (BECK, 1992; GIDDENS, 1990).

As crises ambientais mais importantes e em torno das quais se direcionam preocupações globais e políticas em distintos níveis podem ser agrupadas, em torno de quatro grandes classes de riscos e suas causas: químicos – contaminação por pesticidas e outros insumos agrícolas e rejeitos urbanos e industriais, redução da camada de ozônio, aumento de gases do efeito estufa -; nucleares – contaminação por radioatividade em acidentes e oriunda de lixo atômico -; genéticos – associados a manipulação ou depleção genéticas em distintos níveis -; e ecológicos –

---

<sup>2</sup> Por conta da polissemia conceitual, que pode ter consequências importantes em termos metodológicos e de objetividade científica, os termos em *italico* serão objeto de significação específica neste estudo em notas de rodapé, de explicitação do termo ou sua conceitualização no próprio texto com base nos achados da pesquisa por meio da interpretação dos participantes. O conceito de *modernidade* é historicamente construído, sendo utilizado em distintos contextos com diferentes conotações e sob as mais diferentes perspectivas. Para os fins deste estudo adotar-se-á como referência a ideia de *modernidade* como estado, como subsidiária da noção de *modernização* como processo, como movimento em direção *a um estado civilizatório mais avançado*, como teoria sócio-econômica estruturalista e como modelo almejado de mundo. Segundo David Pepper (1992, p. 51), “a teoria da modernização sustenta que quanto mais especializada estruturalmente e mais diferenciada seja uma sociedade, mais *moderna* é (grifo nosso).

redução de florestas tropicais, deterioração de recifes coralinos, redução drástica da biodiversidade.

É a respeito desta última causa de risco ecológico que este estudo se dedica, a redução da biodiversidade, mais precisamente de parte dela (espécies marinhas em risco de extinção impactadas pela atividade pesqueira), com o olhar para o processo social de enfrentamento deste risco, como resultado da ação do estado e da sociedade por meio de Políticas Públicas – PPs – específicas<sup>3</sup>.

A percepção social a respeito da importância da diversidade biológica e a preocupação com extinção de espécies é um fenômeno relativamente recente, mas que pode ilustrar a relação de interdependência entre ciência e *gestão*<sup>4</sup>, pois somente com desenvolvimento de métodos de avaliações do estado de conservação e estudos levados a cabo nas últimas décadas, é que foi possível o estabelecimento de uma métrica razoável e cientificamente aceitável para trazer à luz essa realidade.

Porém, a extinção de espécies é um processo relativamente lento ao olhar da sociedade moderna, e “silencioso”, ao menos até há poucas décadas, quando este tema passou a ter espaço mais visível socialmente. Estas características aumentam muito a chance desses riscos se realizarem, se considera-se a ideia pouco alvissareira que “a corrida entre riqueza perceptível e os riscos imperceptíveis não pode ser conquistada por estes últimos. O visível não pode competir com o invisível. Este

---

<sup>3</sup> A título de facilitar a compreensão da escala a partir da qual se refere este estudo, o conjunto de políticas públicas agrupadas em torno do problema público objeto de pesquisa será considerado “uma política pública” (uma PP); desta forma, as políticas compõem esta PP, tornam-se seus instrumentos.

<sup>4</sup> O conceito de gestão é um dos termos mais polissêmicos dentre aqueles centrais a este estudo. Sua história, seu emprego na ciência da administração e uma discussão exaustiva com confrontações de suas várias conotações ocuparia espaço demasiado nesta tese, mas não há como seguir nesta leitura sem uma assunção de seu significado para os fins específicos desta pesquisa. Sua origem filológica é a “palavra de origem latina – *gerere* – e significa conduzir, dirigir ou governar” (SABIA e ROSSINHOLI, 2001). Muito popularizado nas últimas décadas, principalmente relacionado como sinônimo de Administração, seu significado foi sendo ampliado para outros usos e outras disciplinas. Em ensaio recentes acerca deste questão, ao analisar seu significado frente ao termo Administração, Dias (2002, p. 9) assumiu que “gestão é lançar mão de todas as funções e conhecimentos necessários para através de pessoas atingir os objetivos de uma organização”. Uma vez que este conceito será tratado em diferentes contextos no âmbito desta pesquisa, provisoriamente deve ser assim entendido.

paradoxo decreta que, por esta razão, os riscos invisíveis vencem a corrida" (BECK, 1992, p. 45).

Recentes avaliações sobre o estado de conservação de fauna conduzidas no Brasil pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), através do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), efetuadas entre 2009 e 2014, apresentam uma realidade preocupante: das 8.922 espécies de vertebrados e 3.332 de invertebrados avaliadas, 1.173 espécies da fauna estão consideradas como ameaçadas, dentre elas 5 de tartarugas marinhas e 54 de elasmobrânquios, grupo que reúne tubarões e raias, e outras 10 consideradas extintas, ou extintas em território brasileiro (ICMBio, 2016, p. 8). Este mesmo estudo aponta que dentre as principais ameaças às espécies marinhas, a pesca é o principal vetor de impacto para 120 das 159 espécies consideradas (*idem*, p. 11).

Outros tipos de vetores de pressão que afetam essas espécies, como a poluição, a expansão urbana, ou o turismo desordenado são difusos e dependentes de uma gama muito grande de políticas setoriais para seu endereçamento, mas a pesca é uma atividade sujeita a algum tipo de controle por parte do estado e da sociedade. Essa característica alimenta expectativas de ser a atividade pesqueira uma fonte de impactos que devem ser administrados por parte de estados nacionais ou organizações regionais supranacionais, o que poderia diminuir suas externalidades negativas, incluindo a pressão sobre espécies e populações mais sensíveis em termos de sua resiliência ecológica.

Nas últimas décadas o aumento das frotas pesqueiras em todo o mundo, combinado com o desenvolvimento tecnológico e subsídios financeiros crescentes para o setor, impulsionam a produção pesqueira em todo o mundo e, desta forma, espécies e ecossistemas vêm sendo afetados por esta atividade em escala e intensidade cada vez mais maiores.

Estimativas conservadoras indicam que a maior parte dos recursos pesqueiros (cerca de 75% no mundo e mais de 50% dos recursos de Europa e América do Norte) encontram-se *explotados*<sup>5</sup> ao máximo,

---

<sup>5</sup> O termo *exploração* é usado em diferentes contextos: no socioeconômico, com o sentido atribuído por Marx para caracterizar determinadas relações de trabalho no capitalismo (VON WIEZSÄCKER, 1972), no contexto organizacional relacionado a teorias do conhecimento, como proposto por James G. March em 1991 na revista *Organization Science* (MARCH, 1991), com o significado de utilização do conhecimento já disponível na organização. Seu uso mais frequente é relacionado com a ideia de “tirar proveito financeiro de uma terra ou área, buscando seus recursos naturais” (DICIO, 2016). É um conceito muito utilizado em geociências relacionado a minerais, e em biologia pesqueira para distinguir

sobreexplotados ou colapsados (CASTELLO, 2007, p. 48). Dados recentes da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estimam que em 2014 a produção de pesca extrativa mundial foi de 93,4 milhões de toneladas, sendo que desta monta, 81,5 milhões de toneladas da pesca marítima (FAO, 2016, p. 05). Além disso, cerca de 40% do que é pescado é descartado; ou seja, uma infinidade de espécies sem valor comercial que nem chegam a ser desembarcadas, são simplesmente jogados de volta ao mar como resíduos, incluindo aí diversas espécies ameaçadas de extinção, como é o caso de algumas espécies de raias, tubarões e tartarugas marinhas.

Esta realidade faz com que um dos problemas mais complexos enfrentados por países e organizações internacionais envolvidas com atividade pesqueira para desenvolver e implementar medidas de conservação ou, em outras palavras, de uso sustentável dos recursos naturais.

Para enfrentar este problema inúmeras estruturas institucionais, grupos de pesquisa, normas e acordos vêm sendo criados e implementados em níveis nacionais e internacionais, demandando um esforço contínuo de aprimoramento das ciências, tanto as naturais quanto as humanas, notadamente nas áreas da biologia, do direito e da administração.

Estes aparatos institucionais e jurídicos se entrelaçam, se sobrepõem e, em função de conflitos de diversas naturezas, se engalfinham na busca de soluções cada qual a sua maneira. Esses movimentos acabam por se tornar políticas e ações em distintas escalas, tanto de nível local, como nacional, regional e global. Com raras exceções, principalmente em projetos em escala local que podem trazer resultados animadores (MEDEIROS *et al.*, 2013), essas políticas não vêm alcançando o sucesso almejado.

No Brasil isso não é diferente. Com um sistema normativo confuso e ambíguo e uma estrutura institucional extremamente centralizada e dependente quase que exclusivamente da capacidade da União para executá-lo, este tipo de gestão envolve apenas parcialmente alguns órgãos estaduais, mas de forma pontual e esporádica. A depender de cada um dos estados da federação e de importância socioeconômica da pesca, alguns estados dedicam alguma atenção a este tema, como é o caso do Pará, Amazonas, Mato Grosso do Sul, ou pela capacidade institucional

---

níveis de utilização de determinadas populações ou estoques, admitindo distintas gradações, como sobreexploração, com o sentido de excessiva, acima do que se poderia considerar sustentável, ou subexploração, como seu contrário.

instalada e estabilizada por estruturas governamentais em operação há décadas, como é o caso do estado de São Paulo com o Instituto de Pesca<sup>6</sup>.

No Brasil, nas últimas décadas, esta situação vem se agudizando, alternando o estado de crise institucional e política permanentes, com conflitos abertos entre usuários e órgãos de gestão, e estes últimos entre si. Esta situação tem gerado um ambiente extremamente instável e preocupante, culminando com alto nível conflitos que a administração pública não logra resolver por meio dos mecanismos criados para este fim.

Uma das obras mais completas publicadas no País a respeito dessa realidade reflete uma visão de desesperança e preocupação extrema quanto às consequências nefastas desta situação, principalmente quando analisa problemas fundamentais e conjunturais observados na dimensão da *governança*<sup>7</sup> e conclui que: “... a governança é, na atual conjuntura, a principal ameaça para a retomada e manutenção da *sustentabilidade*<sup>8</sup> no uso da biodiversidade aquática e dos recursos pesqueiros no Brasil” (DIAS-NETO e OLIVEIRA DIAS, 2015, p. 276).

Para além desta constatação, na prática comprovada pelos acontecimentos recentes que serão relatados mais adiante, para o pesquisador há a percepção de que não se chegou a esta situação de crise e precariedade extrema, por “mero acaso”, por decisões irracionais isoladas de alguns dirigentes, ou por pura cobiça produtivista do setor pesqueiro. Há a convicção, amparada em teorias e estudos recentes acerca deste tema (BARCELOS, 2013, p 145), de que esta é uma complexa

---

<sup>6</sup> “A história do Instituto de Pesca iniciou-se em 1927, quando se promulgou a primeira lei de pesca e se criou, nos quadros da Secretaria da Agricultura, a Diretoria de Indústria Animal, tendo como uma de suas Seções a de Caça e Pesca, com atribuições relacionadas à fiscalização e ao ensino de artes da pesca. Esse serviço, o primeiro do país, objetivava principalmente estimular o desenvolvimento da pesca” Fonte: <http://www.pesca.sp.gov.br/>, consultado em 10/12/2016.

<sup>7</sup> Este conceito tem várias conotações e usos indiscriminados na atualidade, mas para fins deste estudo, o termo *governança* tem o sentido estrito de “o governo em ação”, ou, na definição de Bresser-Pereira (1998, p. 33), “a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”.

<sup>8</sup> *Sustentabilidade* é uma ideia central para os fins desta pesquisa e será conceitualizada e discutida mais adiante. No contexto da afirmação acima tem a ideia de manutenção de estoques em níveis perduráveis no tempo frente a alguns indicadores biológicos previamente definidos.

construção de longo prazo, que pede para sua compreensão um olhar mais ampliado no tempo.

Esta visão, se supõe, pode contribuir para se buscar na história da relação dessas espécies marinhas com os humanos, representados pelo aparato do estado e por outros agentes relevantes para esta realidade, um fio condutor que induza uma narrativa plausível dos processos e fatos estruturantes desta PP.

As inquietudes que motivaram esta perspectiva nasceram de algumas questões centrais: o que exatamente é esta PP; como ela surgiu, emergiu como *problema público*<sup>9</sup>, e de que forma se desenvolveu. Como ela “funciona” (ou não funciona) em termos de operar relações e processos; em que medida e de que forma a AP, em especial a AP brasileira (APB), afeta seus resultados e contribui para seu sucesso (ou fracasso).

A formulação destas questões decorre necessariamente da aceitação de alguns pressupostos teóricos:

(p1) que a PP é um processo político e social erigido principalmente, mas não completamente, por meio da Administração Pública”;

(p2) que uma PP é fruto de um processo historicamente construído, desde sua origem como um trama sócio-política, sua emersão como *problema público* até sua implementação;

(p3) que é a APB em ação, por meio de estruturas institucionais, normas, políticas e agentes, que determina em grande parte como esta PP vem sendo desenvolvida ao longo do tempo;

(p4) que há evidências que os resultados desta PP têm sido pífios, muito distantes do preconizado nas normas, planos e programas;

(p5) que a percepção dos especialistas e agentes públicos quanto às causas deste problema é a *gestão*, seja com o sentido de frágil, de insuficiente ou de caótica, ou a *política*, com conotação pejorativa.

A combinação destes cinco pressupostos focaliza a definição do objeto de pesquisa, desde fenômenos isolados, a PP, ou a AP, para uma relação entre estes dois entes, e daí nasce a questão central desta pesquisa, que pode ser assim formulada: **como a AP brasileira atua no desenvolvimento desta PP e contribui para determinar sua configuração e influenciar seus resultados?**

---

<sup>9</sup> Segundo Secchi (2016, p. 29), “Problemas públicos são situações coletivas indesejadas segundo a percepção de atores relevantes. A solução ao problema público, sob o termo genérico de ‘política pública’, é uma resposta elaborada para o enfrentamento do problema”.

Mais que se preocupar em compreender e caracterizar o que é cada um desses fenômenos, a PP e a APB, o desafio desta pesquisa é desvelar e explicar os processos que surgem desta relação entre a APB e a construção de uma PP específica.

O ponto de vista escolhido para efetuar essa investigação foi utilizar como artifício teórico e metodológico uma posição referencial dos não humanos, representados por dois grupos taxonômicos de animais marinhos, os tubarões e as tartarugas, mais especificamente o Tubarão Martelo e a Tartaruga Cabeçuda.

Nesta abordagem se assume que, pela via da engenhosidade humana em estudar, classificar, *explorar*, consumir e, mais recentemente, *gerir* essas espécies de animais não-humanos, elas acabam por se tornar protagonistas no estabelecimento de normas e estruturas administrativas criadas para implementar PPs para sua *conservação*, com o objetivo de evitar processos de *extinção* e/ou proporcionar o seu *uso sustentável*.

A estratégia de “ouvir o que os não humanos têm a dizer” acerca desses fenômenos será realizada por meio de dois caminhos: dos registros documentais que foram se acumulando ao longo das últimas décadas em torno da estrutura estatal institucional e normativa criadas para este fim e, principalmente, pela interpretação de especialistas que estudam e se dedicam a conhecer com profundidade essas espécies, sua biologia, suas histórias de vida, suas relações ecológicas com os ecossistemas e, particularmente, com os humanos e seus negócios.

Na atualidade, no caso das espécies marinhas, o aparato institucional federal<sup>10</sup>, criado para cumprir o papel de implementar as PPs dedicadas a este tema é formado por estruturas institucionais vinculadas principalmente a dois ministérios, o do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Para executar estas políticas cada ministério conta com seu aparato institucional organizado em estruturas administrativas centrais, autarquias, programas e fóruns de participação setorial e social, que têm o papel de deliberar e desenvolver ações que atendam os requerimentos do marco legal e os anseios da sociedade, representados nos fóruns oficialmente instituídos.

---

<sup>10</sup> Nas esferas estadual e municipal também há órgãos que realizam atividades semelhantes, mas sua jurisdição na pesca e no ambiente marinho nula ou muito limitada (com exceção do estado de São Paulo que atua na gestão de recursos marinhos através das APAS estaduais marinhas) e, por este motivo não serão consideradas nesta análise.

A essas estruturas administrativas cabe representar o estado na proteção e gestão desses bens públicos, exercendo distintos papéis de acordo com as normas juridicamente instituídas<sup>11</sup>.

Como pano de fundo desta reflexão, há outra relação a ser considerada num nível mais próximo da filosofia e da ética: a relação entre humanos e não-humanos, ilustrando com um caso particular a relação homem-natureza<sup>12</sup>. Embora não componha o foco principal desta pesquisa, esta relação e suas implicações para o objeto de pesquisa foi determinante na escolha do tema, do problema e, principalmente, na posição do autor para realizar a pesquisa: não se trata de especular a respeito de uma crise ambiental que ameace a “natureza”, ou de se mobilizar em sua proteção por meio de uma pesquisa-denúncia ativista, mas de pesquisar a respeito de uma crise de objetividade e razoabilidade nas formas se relacionar com ela, de conhece-la, de admira-la, de se encantar com sua majestosa complexidade e, ao mesmo tempo, de explorá-la, de utiliza-la como recurso sob os cânones da sustentabilidade e dos preceitos constitucionais.

Os espaços de discussão e de deliberação vinculados ao MPA e MMA e suas Autarquias reúnem os agentes públicos e diversos grupos de interesse e indivíduos representantes de uma gama diversa de objetivos relacionados a esta política. Dentre eles, se destacam os sindicatos de pescadores e de empresários, armadores ou industriais de pesca, cientistas especialistas na gestão pesqueira e nas espécies envolvidas, sejam elas espécies comerciais, alvo das pescarias, sejam espécies classificadas como fauna acompanhante ou capturas incidentais, em geral menos resilientes, portanto, mais vulneráveis à exploração e que não são alvo da atividade de pesca.

---

<sup>11</sup> Algumas questões da ciência do Direito que tratam do poder de polícia, de competência material, administrativa e legislativa referentes à proteção da fauna marinha serão desenvolvidas neste estudo oportunamente, mas podem ser elucidadas por alguns estudos, dentre eles Benjamim (2004).

<sup>12</sup> Esta relação complexa e essencialmente desequilibrada tem sido objeto de reflexões mais recentes mediadas pelo conceito de Especismo (OLIVIER, 1992) e por fundamentos do Contratualismo Natural de Michael Serres (SERRES, 1990).



Por uma série de motivos, o acirramento de conflitos nessas relações tem gerado um alto grau de *judicialização*<sup>13</sup> com relação ao mérito e à obediência das normas aprovadas, o que envolve obrigatoriamente considerar o papel do Ministério Público (MP) e do aparato da Justiça, pelo menos naqueles processos que influenciam diretamente a estrutura institucional mobilizada na gestão deste problema e suas consequências para os objetivos da PP.

Estudar a relação entre uma PP e a AP poderia suscitar a curiosidade de observar e trazer à tona aspectos mais gerais, ou generalizáveis desses fenômenos, que, a princípio, poderiam guardar algumas similaridades com situações semelhantes em outros países ou regiões.

Porém, há a convicção preliminar do autor que há “algo de nacional” neste objeto, há algo de brasileiro, de peculiarmente nacional na forma pela qual esses fenômenos têm se desenvolvido e, principalmente, no Formalismo presente, que é a distância entre as normas e os resultados desta PP.

Daí a opção por destacar a Administração Pública Brasileira – APB, buscando assim investigar se há “algo genuinamente nacional” na forma de conduzir administrativamente esta PP e determinar seus resultados. Em outras palavras, investigar de que maneira a APB afeta o desenvolvimento e a configuração desta PP, como ela interage com processos típicos da formulação/implementação desta PP e o seu papel na evolução desta última para a situação de precariedade observada na atualidade.

É inegável que há uma produção consistente da Academia a respeito desses dois fenômenos, a PP e a APB. Nas últimas décadas,

---

<sup>13</sup> “Se convencionou denominar *judicialização* da política (judiciabilidade de questões políticas) a um fenômeno de maior inserção do Poder Judiciário em questões essencialmente políticas” (VERVICARO, 2008, p. 390). Ainda segundo este autor, dentre as principais condições facilitadoras deste fenômeno estão “a promulgação da Constituição Federal de 1988; (...) a existência de uma Carta Constitucional com textura aberta, normas programáticas e cláusulas indeterminadas” (*idem, ibidem*). A grosso modo, a judicialização representa a transferência de poder de decisão do legislativo e Executivo, para o Judiciário. Segundo Barroso (2008, p. 1), este fenômeno não é nem novo, nem restrito à nossa realidade: “Em diferentes partes do mundo, em épocas diversas, cortes constitucionais ou supremas cortes destacaram-se em determinadas quadras históricas como protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, *implementação de políticas públicas* ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade (grifo nosso).”

grupos de pesquisa nacionais têm crescido não somente em número, mas também na produção teórica e em estudos empíricos relacionados a cada uma dessas matérias. A maioria das universidades que possuem cursos de graduação e, principalmente de pós-graduação em sociologia, política, ou em administração pública tem grupos de pesquisa temáticos com esse foco. Uma busca na base de dados do CNPq com as palavras chave “políticas públicas”, e “administração pública” no título dos Grupos de Pesquisa nacionais indicou 147 e 155, respectivamente<sup>14</sup>. Outro levantamento efetuado por Secchi *et al.* (2012), tendo como fonte a Plataforma Lattes e utilizando o termo “política” com o sentido de *policy* (política pública), detectou 393 grupos de pesquisa nacionais que teriam este tema como objeto, o que demonstra a disseminação desta área de conhecimento no País.

Dentre os principais autores e programas de pesquisa direcionados a estes temas, a aproximação entre PP e AP pode ser observada principalmente nos estudos de avaliação de políticas públicas, que destacam problemas de natureza financeira, de formulação de orçamentos, de recursos humanos, experiências de reforma ou modernização da AP e do aparelho do estado e governança pública.

Nas últimas décadas, na esteira dos movimentos de democratização dos espaços públicos incrementados pelas eleições de FHC e posteriormente nos governos do PT de Lula, uma das áreas mais atrativas para pesquisa nesse campo deu atenção à *gestão social*, ou *societal*<sup>15</sup> e as abordagens que tratam de pesquisar o processo sócio-político de *coprodução do bem público*<sup>16</sup>, ou mais especificamente dos serviços públicos, com uma relativização a respeito do papel central do estado como único propulsor e construtor das PPs.

Nas principais bases de dados de produção científica consultadas (SciELO, ANPAD, etc) no campo da ciência da administração não foi

---

<sup>14</sup> Disponível em

[http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta\\_parametrizada.jsf](http://dgp.cnpq.br/dgp/faces/consulta/consulta_parametrizada.jsf). Consulta em 20 de setembro de 2016.

<sup>15</sup> Segundo Paes de Paula (2005, p. 1) esta vertente “Manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais”.

<sup>16</sup> Segundo Salm e Menegasso (2010, p. 1), “a coprodução é uma estratégia para a produção dos serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e Cidadãos.

encontrada nenhuma pesquisa que tivesse como objeto ou como enfoque principal a ideia de estudar a relação entre a APB e uma PP ambiental.

O fato de abordar a relação humanos com não-humanos, bem como outros aspectos conjunturais de agudização da crise que se abate sobre o objeto de pesquisa, conduziram o autor a adotar uma estratégia que obriga a percorrer caminhos conceituais e metodológicos situados “nas fronteiras” entre disciplinas (AP e PP, por exemplo), entre ciências naturais e sociais e entre abordagens de pesquisa oriundas de enfoques epistemológicos também distintos, como objetivismo e subjetivismo, entre o realismo e o idealismo.

A complexidade imanente ao objeto de pesquisa e o desafio de realizar este caminho trans-fronteiriço entre enfoques diferentes foram fatores preponderantes nas escolhas por parte do autor, principalmente na definição de duas estratégias: uma abordagem dual e pretensamente dialógica com o sentido de aproximativa e integrativa, na qual se conjuga muito mais o “e” do que o “ou” (positivismo e crítica, objetivismo e subjetivismo); na opção de desenvolver um método a partir da Teoria Fundamentada em Dados – TFD, na sua versão construtivista, como orientação metodológica principal, aliada a técnicas de pesquisa qualitativa para coleta e apresentação de resultados, principalmente a etnografia<sup>17</sup>.

O estilo da redação foi o uso da terceira pessoa<sup>18</sup>, porém, com duas exceções: estarão redigidos na primeira pessoa os tópicos “porque eu a estuda-lo”, no item que trata da relevância da pesquisa, e “reflexões finais”, ao final quando da discussão dos resultados da pesquisa.

Esta decisão teve como objetivo dar um caráter mais direto de comunicação entre o sujeito pesquisador/participante e os leitores, dando voz a ele na forma de primeira pessoa, de forma a tornar mais explícita a exposição de suas perspectivas e motivações adquiridas antes e durante a pesquisa, bem como suas convicções, tanto como pesquisador, como no papel de membro ativo do campo investigado.

Decorrente das formulações iniciais acima relatadas, a ideia central desta pesquisa passou a ser investigar a relação da APB com o desenvolvimento e configuração desta PP, pressupondo estes fenômenos como um todo interativo, imbricado e, em certa medida indivisível no que se refere a seus resultados para a sociedade.

---

<sup>17</sup> Estes aspectos serão discorridos com mais precisão no capítulo Trajetória Metodológica.

<sup>18</sup> Embora a primeira versão do projeto de pesquisa tenha sido redigido na primeira pessoa, recomendações da Banca de qualificação apontaram para adotar um estilo mais impessoal de redação, que foram acatadas pelo autor.

Para este propósito foram estabelecidos como objetivo **analisar e descrever como a Administração Pública Brasileira contribui para a construção desta PP de conservação de espécies marinhas ameaçadas de extinção, frente aos impactos da pesca.**

Para atingir este objetivo foram estipulados alguns passos a serem cumpridos após a coleta e categorização dos dados: o primeiro é descrever esta PP e seu desenvolvimento, desde a década de 80 até a atualidade, por meio da “construção do objeto” historicamente contextualizado (o que é esta PP); o segundo é descrever como opera a APB na configuração e na implementação desta PP por meio da formulação de uma teoria substantiva (como se dá essa relação).

Como componentes de análise da realidade observada, para além das etapas descritas no método adotado, será desenvolvido um tópico com o posicionamento do autor (postura “auto-referenciada e reflexiva”), e, ao final, há uma análise integrativa com o intuito de aproximar e confrontar as análises anteriores na busca de possíveis sínteses conclusivas que possam surgir da pesquisa.

## **1.1 O PROBLEMA E SEU CONTEXTO**

Para a contextualização do problema de pesquisa, é essencial reforçar alguns pontos desenvolvidos até aqui, principalmente levar em conta que, apesar de adotar como fio condutor deste estudo duas espécies da fauna marinha, os não-humanos, esta Tese é desenvolvida no âmbito da Ciência da Administração e dos Estudos Organizacionais. Seu propósito é a análise de uma relação, entre a Administração Pública – APB e uma Política Pública – PP direcionada à conservação da biodiversidade marinha, frente a uma de suas maiores fontes de impacto, a pesca.

Por ter como foco uma relação, entre a APB e uma PP, o interesse desta pesquisa são fenômenos administrativos e políticos, portanto sociais, que acontecem em torno de um problema ambiental assim caracterizado: a conservação de espécies da fauna marinha ameaçadas de extinção que sofrem impactos diretos de atividades pesqueiras.

Para fins desta pesquisa, a perspectiva sob a qual é tratada a questão é uma proposição teórica inicial que pode ser assim formulada: fatores políticos, mais que estruturais, contribuem para a ampliação/manutenção do formalismo na PP; porém, a APB e sua instabilidade estrutural presente neste campo, patrocinada por fatores também políticos, exacerba esses efeitos.

Esta relação entre a APB e esta PP passa a ser considerada para os fins deste estudo como um objeto uno, um fenômeno delimitável, como “um todo” a ser investigado, mediado por alguns conceitos que o autor já trazia consigo, como é o caso dos conceitos de *gestão* e de *formalismo*; e é destes elementos, entre outros menos evidentes, que emergem os olhares e as lentes para mirar o problema de pesquisa.

A caracterização do problema de pesquisa e seu contexto apresenta-se a seguir dividida em dois tópicos: o surgimento e a evolução do aparato normativo/institucional que com o tempo evoluiu, se tornou mais complexo e, ao final, culminou com o conflito em destaque, denominado de “dos humanos”; em seguida, uma visão do problema sob a perspectiva das consequências desses conflitos para as espécies marinhas definidas como protagonistas ou participantes desta história na qualidade de beneficiários indiretos desta PP, sob o título “dos não-humanos”.

### 1.1.1 Dos humanos

Para caracterizar e contextualizar preliminarmente o problema de pesquisa é necessário retomar um pouco das origens históricas desta questão, tanto do ponto de vista político, como estrutural. Um conflito destes não aparece “assim, do nada”, por decisão isolada de alguns burocratas ou especialistas, nem é gerado automaticamente pela publicação de uma norma ou criação de uma instituição criada para administrá-lo.

Ao contrário, movimentos desta magnitude têm raízes em crenças, ações e apostas efetuadas pela sociedade ao longo de muitas décadas marcadas pela incessante corrida na direção da modernidade e que trazem a marca do *desenvolvimento* e da busca pela *sustentabilidade*.

A fé no desenvolvimento como destino “necessário”<sup>19</sup> e almejado tem razão de ser na visão de um mundo em movimento “em direção ao progresso” (HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 23). Esta aposta veio a ser disseminada em maior escala principalmente após o final da segunda grande guerra, impulsionada pelo mito da modernidade, vista como um estágio de civilização a ser almejado por todas as nações ocidentais, algo como uma visão idealizada da Europa Ocidental como “Centro da História Mundial” (DUSSEL, 2005, p. 23).

---

<sup>19</sup> Teoria N (das necessidades) e teoria P (das possibilidades) de Alberto Guerreiro Ramos, em Ramos (2009).

Mesmo não sendo uma posição hegemônica<sup>20</sup>, este ideário é reforçado pela incorporação de um conceito central para os fins desta pesquisa, o da *sustentabilidade*, que opera em favor deste modelo idealizado, cabendo, portanto, algumas esclarecimentos a respeito dessa construção conceitual, sua origem e distintas leituras que passaram a ser efetuadas a seu respeito.

O *sustentabilidade*, tem diferentes conotações a depender da perspectiva e do contexto em que é utilizado, ora como conceito cientificamente definido por distintos enfoques e disciplinas, ora com seu uso coloquial, popularizado para qualificar produtos ou processos como “amigáveis” com relação ao meio ambiente.

No cenário internacional a percepção da rápida deterioração do meio ambiente compartilhada por especialistas foi se avolumando na década de 1960<sup>21</sup> e suscitou diversos movimentos de organismos internacionais.

Na esteira de recomendações oriundas do chamado “Clube de Roma”<sup>22</sup>, a origem do conceito de sustentabilidade teria tido sua concepção inicial derivada da ideia de “codesenvolvimento”, definida por Maurice Strong em 1973 e sistematizada por Ignach Sachs em 1974, com a proposição primeira de suas dimensões (social, ambiental e econômica).

Este conceito traz consigo a ideia de limitação e perduração no tempo de algum estado desejável. Sua origem remonta a década de 1980, por ter sido debatido inicialmente como estratégia pela *International Union for Nature Conservancy – IUCN (IUCN et al., 1980)* e, segundo Van Bellen (2007, p. 23), o foco naquele contexto foi a sustentabilidade com a ideia “integridade ambiental”.

---

<sup>20</sup> “O navio está sem rumo: a esquerda o conhecimento das coisas, a direita o interesse, o poder e a política dos homens”, afirma Latour em reflexões a respeito deste mito, em “Nunca fomos modernos” - Latour (1994, p. 23), ou ainda, a visão de um “mundo em descontrole” (GIDDENS, 2003, p. 14): estes, são apenas dois exemplos dessa desconfiança fundamental e suas controvérsias teóricas, que, por limitação de espaço, neste estudo não serão aprofundadas neste capítulo.

<sup>21</sup> Alguns autores consideram a publicação em 1962, do livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, como o começo das discussões internacionais sobre o meio ambiente.

<sup>22</sup> Especialistas de mais de 30 países reunidos para discutir os rumos do desenvolvimento publicaram a obra “Limites do Crescimento” (MEADOWS, *et al.*, 1972), que teve papel fundamental em potencializar essas questões em nível internacional.

Posteriormente a noção de sustentabilidade foi transposta e popularizada como um adjetivo, como um elemento qualitativo do desenvolvimento, com a consagração na década de 90 do conceito de *desenvolvimento sustentável*.

Importante reforçar que, o termo *sustentabilidade*, quando utilizado isoladamente, tem em seu sentido literal a ideia de continuação, de perduração no tempo, sendo assim operacionalizável em termos objetivos, o que, em si, não admitiria grandes controvérsias teóricas. Porém, sua associação com o termo *desenvolvimento* induz a crer que o que deve perdurar no tempo é o *desenvolvimento*<sup>23</sup>. Nas palavras do Nobel de Economia de 1970, Robert Solow, "... se 'sustentabilidade' tiver que ser algo além de um 'slogan' ou manifestação de emoção, a expressão deve ser uma injunção para a preservação da capacidade produtiva por todo o tempo." (SOLOW, 1993, p. 163).

Porém, essa quase naturalização do que seja *desenvolvimento* faz com que ele seja, dentre os conceitos relevantes para essas discussões, o mais polissêmico, mais "elástico" e, por conta disso, é o conceito mais controverso da dupla DS, pois sugere que ele obrigatoriamente traz em si, mesmo que velada, uma visão de mundo, de futuro, de direção do desenvolvimento. Afinal, se desenvolvimento é movimento, ele pode ser realizado de *diferentes formas* e, o mais importante, pode levar a *distintos fins*. Porém, este qualificativo ao desenvolvimento, o fato de ser, ou dever ser sustentável, não resolve por si só a questão fulcral dos *fins*.

Aparentemente, a objetivação mais próxima possível quanto aos fins dessa construção teórica sugere que a maneira, a forma de *desenvolvimento*, quando acompanhado no termo sustentável, significaria um tipo de desenvolvimento que respeitasse a qualidade ambiental e social na atualidade e para as futuras gerações.

Portanto, o *desenvolvimento sustentável* traz em si uma construção teórica do que seria sua aplicação em, pelo menos, duas dimensões, a ambiental e a social, pressupondo implicitamente que a dimensão econômica é parte intrínseca e imanente ao conceito.

Essa construção com base no princípio intergeracional é a base mais concreta do uso do termo quando aplicado à dimensão ambiental, pois pode ser operacionalizado com vistas a *manter a natureza*, ou, em outras palavras, os componentes bióticos e abióticos do meio ambiente perduráveis no tempo com "qualidade", o que *incluiria* não permitir extinção de espécies que pudesse ser evitada pela ação humana. O verbo grifado acima dá uma ideia de relativização entre o que se entende por

---

<sup>23</sup> Esta discussão pode ser aprofundada em Barbier (1987) e Lélé (1991).

qualidade ambiental e a importância estrutural da biodiversidade para a base física do planeta, uma visão preponderantemente econômica e antropocêntrica do mundo e da vida.

Na esteira da teorização acerca do que seria DS sob a ótica da economia, Solow (*idem*) deu contornos mais definidos à noção de manutenção da qualidade ambiental num mundo de produção cada vez mais potencializado pelo consumo e pela técnica, e assumiu a impossibilidade de manter-se uma *natureza intocada* para as futuras gerações, bem como da incerteza de quais seriam os requisitos de bem-estar social almejados por futuras gerações. Neste espaço de incertezas e de crescente deterioração da qualidade ambiental patrocinada pelo desenvolvimento, Solow (*idem*) cunhou o conceito de *substitutabilidade*, que acomodou a impossibilidade de manutenção da natureza indefinidamente sem alterar sua qualidade no tempo pelo processo produtivo, e pode ser resumidamente entendido conforme afirma Muller (2005, p. 699):

Na visão de Solow, portanto, a substitutabilidade é um atributo básico para que possamos determinar se o desenvolvimento é sustentável. Essa substitutabilidade pode se dar no âmbito do consumo, por exemplo, entre uma paisagem prístina e um ambiente construído que cause satisfação aos que dele têm acesso; e no âmbito da produção, quando um fator de produção construído substitui um atributo da natureza na produção. Existindo amplas substitutabilidades deste tipo, o atingimento do desenvolvimento sustentável – na conceituação de Solow –, deixa de ser impossível. O autor insiste, além disto, que tenhamos em conta as possibilidades que se abrem com o desenvolvimento tecnológico. A substitutabilidade e o desenvolvimento tecnológico são, assim, elementos básicos da sustentabilidade, e é fundamental que se adotem estratégias e políticas que maximizem o potencial de atuação destes.

À ideia de substituir elementos da natureza por soluções técnicas no provimento de serviços ambientais, se somou à noção de reversibilidade no tempo de alguns processos de degradação ambiental, como a poluição, por exemplo, que, com novas técnicas ou fontes de energia menos poluentes, poderiam ser revertidos e não deixar heranças nefastas às novas gerações.



A combinação desses dois conceitos, o da substitutabilidade, e o da reversibilidade, mesmo apresentando lacunas fundamentais, como certamente é o caso da biodiversidade e dos recursos naturais não renováveis, acabaram por se tornar fulcrais nos modelos de desenvolvimento concebidos pelos economistas do *mainstream*, naquilo que se denominou de Economia neo-clássica. Esta visão, quando aplicada nas discussões do DS, deu origem a uma corrente que passou a ser reconhecida como econocêntrica e tem sido preponderante na expansão do capitalismo baseado na economia de mercado.

Nas últimas décadas do século XX e início do XXI este “modelo” foi sendo criticado e modificado, dando origem a algumas variantes, como as teorias estruturalistas elaboradas pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como receituário para países “menos desenvolvidos”, teorias chamadas “nacional-desenvolvimentistas”<sup>24</sup>, que apregoavam a possibilidade de desenvolvimento rápido pela via da industrialização, a partir de um conjunto virtuoso de políticas.

O nível de confiança na substituição de elementos da natureza e no progresso técnico para o DS foi se consolidando e passou a ser determinante nos debates acerca deste tema, sobrevivendo como orientação predominante, apesar de críticas fundamentais quanto a suas bases epistemológicas, que ancoravam hipóteses bem menos otimistas quanto a seus resultados no tempo.

Uma dessas críticas foi elaborada por Georgescu-Roeden<sup>25</sup> ao revisitar a teoria da produção e assumir os limites do modelo neo-clássico quanto à impossibilidade de substituir continuamente o capital natural (Kn) por outros capitais componentes da produção. No modelo neo-clássico o que importaria ao final para a sustentabilidade é o acúmulo do K, o Capital Total, que seria composto pela soma de outros capitais (Capital de produção, Kp, capital social, Ks, Capital humano, Kh). A esses componentes do modelo Georgescu-Roeden agregou a ideia de *serviços ambientais* como parte indissociável do Capital Natural (Kn) e advogou sua insubstitutabilidade pela técnica, como é o caso da qualidade

---

<sup>24</sup> A respeito do desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo, ver Bresser-Pereira (2011; Ensaio 80 anos de Conceição Tavares).

<sup>25</sup> Este autor foi mais reconhecido pela inserção do conceito de entropia nos modelos econômicos, formulada por Nicholas Georgescu-Roegen a partir da publicação de seu livro *The Entropy Law and the Economic Process*, em 1971, mas não tiveram grande impacto junto ao núcleo central das teorias econômicas, que seguiram o caminho de não considerar alternativas diferentes do que o crescimento econômico contínuo como motor do desenvolvimento.

do ar, ou os ciclos hídricos que fornecem água para a própria existência da humanidade.

Embora não tenha destacado prioritariamente a biodiversidade como elemento nesta crítica, é neste conjunto de “capitais” que ela poderia ser considerada, como parte indissociável da qualidade ambiental e provedora de serviços essenciais à humanidade, que certamente seriam valorizados mais adiante pelas futuras gerações.

A importância qualitativa dada ao capital natural neste modelo de DS e a confiança na operacionalização do conceito da substitutabilidade, foram essenciais ao dividir economistas em duas vertentes quanto às questões ambientais: os simpáticos ao que se denominou de *sustentabilidade forte*, defensores da precaução na aplicação deste modelo, e, por outro lado, os adeptos da *sustentabilidade fraca*, mais confiantes no progresso da técnica e no contínuo crescimento da produção.<sup>26</sup>

Outras teorias mais radicais com relação à possibilidade de crescimento econômico infinito foram sendo formuladas e discutidas, como a teoria do decrescimento<sup>27</sup> como alternativa ao crescimento sem limites, por dar-se conta da limitação do sistema natural em suportar os níveis de transformação e degradação quali-quantitativa impostos pelo modelo predominante.

Porém, com relação ao DS, na prática, ao observar os rumos tortuosos que o desenvolvimento vem trilhando, pouco evoluiu o efeito da crítica por parte de outras teorias de desenvolvimento. Ou seja, a despeito de suas flagrantes fragilidades, pouco ou quase nada foi alterado das posições de suas bases epistemológicas e axiológicas a orientar os caminhos do desenvolvimento, no qual a natureza seguia (e segue) sendo reduzida e um dos tipos de capital necessários ao desenvolvimento; mais que isso, o consumo crescente deste capital pelo processo produtivo seria substituível ou reversível pela técnica.

Esta é a visão preponderante na quase totalidade dos modelos de desenvolvimento em países periféricos, sobretudo na América Latina

---

<sup>26</sup> Para ampliar essa discussão, ver Muller (2005) e Georgescu-Roeden (1977).

<sup>27</sup> O conceito de *decrescimento* é plural e não será desenvolvido aqui, sendo suficiente considerar como ideia central, segundo Bayon *et al.* (2011, *apud* BOCATTO-FRANCO, 2013), que “a formulação geral do decrescimento – “consumir menos para viver melhor” – não é uma aparente banalidade, mas, ao contrário, “é o próprio coração do modo de vida mercantil-industrial que está sendo tocado e que chama para uma revolução em um sentido muito diferente àquele do projeto socialista do século XX” (*idem*, p. 60).

onde são fortes as influências da CEPAL, em que pese a oscilação entre sustentabilidade mais forte, nos quais a dimensão ambiental teria maior espaço, seja nos modelos de sustentabilidade mais fraca, nos quais a dimensão econômica e, “dentro do possível”, a social, teriam prioridade nas escolhas políticas. De qualquer sorte, o receituário da CEPAL tem postergado a operacionalização da dimensão ambiental, dando maior prioridade às outras dimensões, como a social e principalmente a econômica<sup>28</sup>

Seguindo na análise do conceito de sustentabilidade, sua *dimensão social* é tanto ou mais controversa que os aspectos econômicos ou ambientais até aqui comentados, exigindo o conhecimento e a confrontação de visões de mundo muito diferentes e formuladas em bases filosóficas também diversas.

Dois pontos são fundamentais na discussão da dimensão social: a ideia de justiça social como fim e a da participação social como meio. O primeiro teria como meta a diminuição das desigualdades sociais e uma distribuição menos assimétrica dos benefícios do desenvolvimento, com diferenças fundamentais sobre em que medida e com que velocidade isso poderia ser realizado; o segundo serviria a um aprofundamento do estado de direito democrático, no qual a participação social nas decisões e ações do estado, na formulação e implementação de PPs, seriam fundamentais e teriam papel importante na sua legitimidade.

Porém, pelo alcance deste estudo com foco na conservação de espécies não-humanas, esta dimensão não será mais aprofundada, principalmente pelo grau de abstração e subjetividade que este tema suscita no campo da ciência política, espaço de discussão extremamente controverso e ideologizado, com posições políticas distintas e, em muitos casos, extremadas. Obviamente, na medida em que os dados apórtam questões que remetam a este tema, o mesmo será problematizado mais adiante durante as fases de análise e discussão

No campo das relações internacionais há uma divisão clássica e simplificadora dessas tendências, entre realistas, por um lado, e idealistas de outro. Esses extremos são separados pela desconfiança e pessimismo quanto às possibilidades de cooperação entre nações na busca do bem comum e da redução dos flagelos, como a fome, as guerras e as desigualdades sociais extremas, dos primeiros; na outra ponta, seu oposto, estariam os idealistas com a crença nas virtudes potenciais do emprego da

---

<sup>28</sup> Com relação a esta postergação histórica da dimensão ambiental nos modelos de desenvolvimento preconizados pela CEPAL, ver Silva (2016).

democracia e da cooperação entre indivíduos, moduladas pelo discurso e pela ética, que poderia ser empregada em distintas escalas da realidade social<sup>29</sup>.

Controvérsias teóricas à parte, é crucial levar em conta as consequências políticas dessa complexa trama de teorias e práticas voltadas para a dimensão social, quando aplicadas na PP de conservação de biodiversidade, principalmente com o foco deste estudo, na sua interface com a pesca, pois essa possui apelos e condicionantes de ordem social importantes, seja pela via de sua relevância para a sustentabilidade de comunidades pesqueiras, em situação de precariedade social, seja para confrontar problemas nas relações de trabalho e de conflitos característicos da cadeia produtiva da pesca comercial. Em ambos os casos as consequências ambientais dessa “acomodação” social, quando vistas como processos que demandam, entre outros requisitos, *tempo*, podem ser extremamente negativas para as espécies de não-humanos representadas neste estudo, tendo em vista que o que está em jogo, é, em última análise, sua existência como espécies, ou, ao contrário, sua extinção.

Essas posições tão díspares a respeito do que seja DS deu origem a inúmeras tentativas de estabelecer distinções quanto a suas diferentes conotações, principalmente com base da ideia das dimensões da sustentabilidade e que importância cada qual dava a cada uma delas.

Para uma visão simplificada dessas tendências pode se tomar como base três dessas dimensões<sup>30</sup>, a ambiental, ou ecológica, a social e a econômica, como componentes mais expressivos na composição de posições teóricas reconhecidamente delimitáveis. A combinação delas em determinados contextos e tipologias de avaliação da realidade deu origem a algumas proposições de contínuos teóricos que pudessem prover uma visão acerca do “grau de sustentabilidade” que cada posição ideológica ou política trazia em si.

---

<sup>29</sup> Posição que pode ser considerada subsidiária de uma leitura *habermasiana* da realidade social, na qual a ética discursiva se constrói como um ponto de referência para observação que serve para avaliar e julgar a validade das normas morais; também chamada de ética dos litígios ou ética reguladora de conflitos, que visa alcançar um consenso entre os participantes. Jürgen Habermas discute o agir justo e as pretensões de cada um dos participantes, que no diálogo desejam realizar: é uma ética dialógica, construída por “nós”. (PEGORARO, 2006).

<sup>30</sup> Muitas outras dimensões podem ser consideradas na constituição da sustentabilidade: institucional, espacial, cultural, religiosa, filosófica, ..., mas estas serão consideradas na medida que a análise dados fizerem referências fundamentais a elas.

Uma visão ao menos superficial das denominações (ismos e istas) mais utilizadas neste tipo de classificação pode ser estéril para os fins da sustentabilidade, mas pode ser útil para as análises a serem efetuadas posteriormente nesta pesquisa. Assim, mesmo não sendo objetivo desta pesquisa aprofundar e problematizar essas tendências ou correntes teórico-ideológicas, serão investidas algumas linhas a esse respeito.

Essa classificação do DS em tipologias deu origem a algumas análises que buscavam enquadrar, delimitar posições político-ideológicas em determinadas “caixinhas”. Essas classificações se caracterizam por arbitrar uma combinação de dimensões e de estabelecer critérios para definir a força, ou a escala de intervenção necessária, com a qual cada uma dessas dimensões seria expressa em cada tipologia, ou modelo. A depender da forma com a qual se combinam esses elementos – dimensões e escala de intervenção -, se chega às classificações, sempre arbitrárias, mas que presumidamente auxiliam no debate político e científico.

Posições determinadas em diferentes visões sob o ponto de vista da política econômica podem separar aqueles que confiam no livre mercado e na técnica como indutores do DS, os neoliberais, ou tecnocentristas; os chamados sociocentristas (SUNKEL, 2008), postura comum em parte considerável de pensadores estruturalistas latino-americanos, que dão mais ênfase na questão das assimetrias econômicas e sociais como prioritárias para criar condições de DS; os ecocentristas, que por sua vez podem ser de mais moderados, os acomodadores ou incrementalistas, aos mais exaltados e pessimistas quanto às promessas alvissareiras do DS, adeptos da ecologia profunda e do ambientalismo radical.

Inspirado numa classificação sociológica elaborada por David Pepper (PEPPER, 1992, p. 63-64), entre os extremos deste contínuo pode-se considerar os “Liberais conservantistas” numa ponta, e os “Ecocentristas comunialistas”, na outra, quando relacionadas ideologias políticas com tipo e grau de intervenção do estado e do mercado para assegurar a dimensão ambiental.

Noutra classificação (*idem*, p. 64), ter-se-ia “Gaianistas-ecocêntricos” num extremo e “Intervencionistas-tecnocentristas” no outro, classificados por posições que expressem maior ou menor confiança na técnica como solução às externalidades negativas criadas pelo desenvolvimento.

De maneira geral, pode-se interpretar que os distintos contínuos são fruto de diferentes combinações de três eixos representando as dimensões social, ambiental e econômica, com suas diferentes configurações político-ideológica que determinam “como” se deve

avançar em cada uma delas e “com que força se deve intervir” no contexto do DS.

Essas discussões deram margem a várias leituras acerca dessas classificações, mas não serão mais aprofundadas neste estudo, sendo suficiente aceitar como evidente o alto grau de pluraridade de posições e de subjetividade intrínseca a esses julgamentos, nos quais parece prevalecer a máxima “assim é, se lhe parece”<sup>31</sup>.

Tendo em vista sua complexidade e multiplicidade de visões e interpretações que este tema suscitou, a objetivação e, principalmente, a operacionalização do conceito de *desenvolvimento sustentável* sempre foi um dos maiores desafios do mundo nas últimas décadas. Como desdobrá-lo em metas e objetivos claros, como torna-lo base objetiva de planos e projetos? E, principalmente, como desenvolver uma métrica capaz de medir o quanto se está avançando na sua efetiva implementação?

Devido ao acirramento das crises ambientais e sociais nas décadas subsequentes ao surgimento deste modelo de desenvolvimento, alguns estudos e planos foram marcantes como tentativas de tornar mais efetivo o conceito, em termos de sua viabilidade prática. Dentre esses esforços vale destacar dois, pela amplitude e objetividade teórica: “Agenda 21”<sup>32</sup> e “Os Princípios de Bellagio”<sup>33</sup>.

A Agenda 21 com 4 sessões e 40 capítulos apresenta um receituário amplo e detalhado de como avançar na direção do desenvolvimento sustentável e cumpriu papel importante nas tentativas de torna-la um instrumento efetivo a orientar a ação, tendo sido adotada em muitos países como referência para planos e estratégias em PPs.

Para o Brasil, por exemplo, ela foi assumida como principal instrumento de planejamento participativo a orientar suas políticas, com

---

<sup>31</sup> Nome de uma peça teatral escrita por Luigi Pirandello (28 de junho de 1867 - 10 de dezembro de 1936), escritor italiano e Nobel de 1934 (wikipedia, acessado em jan de 2016).

<sup>32</sup> Documento elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, dando cumprimento à “Resolução n2 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de-22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento: a Agenda 21” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, tradução publicada em 1995. Série Ação Parlamentar, n 56).

<sup>33</sup> Fruto de uma conferência realizada pela Fundação Rockefeller em 1996 em Bellagio, Itália, os 10 Princípios de Bellagio é um documento que reúne diretrizes e objetivos para avaliação de políticas públicas com base no conceito de desenvolvimento sustentável. (HARDI e ZDAN, 1997).

esperanças exacerbadas quanto a seus potenciais resultados, como pode ser percebido no discursos oficial:

A Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS) e teve o envolvimento de cerca de 40 mil pessoas de todo o Brasil. O documento Agenda 21 Brasileira foi concluído em 2002. (...) Portanto, a Agenda 21, que tem provado ser um guia eficiente para processos de união da sociedade, compreensão dos conceitos de cidadania e de sua aplicação, é hoje um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas no Brasil<sup>34</sup> (grifo nosso).

Porém, é notório que, apesar de seu prestígio como inspiração para a discussão e formulação de agendas nacionais e locais no âmbito de estados e municípios, nunca pôde ser verificado seu diferencial como determinante para a consecução de seus resultados. Basta notar a situação cada vez mais precária da qualidade ambiental em PPs, seja nos grandes centros urbanos cada vez mais poluídos e desprovidos de saneamento básico, seja com a precária proteção de mananciais e áreas pristinas, como Florestas e a própria biodiversidade, que seguiram sendo dilapidadas pelos desenvolvimento desenfreado nacional.

Para os fins deste estudo, uma assimetria original deve ser destacada na Agenda 21, quando reproduz uma posição de dubiedade histórica relativa às espécies marinhas. Como pode ser observado, na SEÇÃO II dedicada à “Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento”, o “Capítulo 15: - Conservação da diversidade biológica” menciona a preocupação com a proteção da biodiversidade, categoria que inclui obviamente os seres marinhos. Porém, mais adiante,

---

<sup>34</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>, consultado em 24/09/2016.

nos capítulos 16, “- Manejo *ambientalmente saudável da biotecnologia*-” e 17 “Proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares, inclusive mares fechados e semifechados, e das zonas costeiras, e proteção, *uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos*” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995, grifos do autor), fica evidente uma confiança de que seria possível compatibilizar essas estratégias fundamentalmente antagônicas (proteção x uso econômico), desde que houvesse um “manejo saudável” da biotecnologia e a “racionalidade” fosse preponderante no “uso e desenvolvimento dos recursos vivos” marinhos, sem, contudo, operacionalizar minimamente como isso poderia ser realizado.

Este discurso difuso e contraditório quanto à biodiversidade marinha parece ter se agudizado nas PPs nacionais, como pode ser observado na crise atual de gestão desses elementos da natureza por via das PPs objeto deste estudo. Assim, os mesmos organismos são considerados *biodiversidade*, portanto deveriam ser protegidos, e *recursos pesqueiros*, portanto poderiam ser usados, explorados economicamente, desde que “racionalmente”, ou ainda, de maneira “sustentável”.

Os princípios de Bellagio oferecem um quadro geral importante para servir de instrumento de avaliação de PPs com vistas à sustentabilidade, pela força do conjunto das diretrizes relativamente às dimensões que aborda, instigando discussões a respeito dos fins últimos do desenvolvimento amparados em visões claras do que se pretende alcançar. Observando os Princípio 1, “Guia de visão de metas”, e suas diretrizes – “A política rumo à sustentabilidade deve guiada por uma visão clara do que seja desenvolvimento sustentável e das metas que definam esta visão”, e o 2, “Perspectiva Holística”, com as recomendações de:

Incluir uma revisão do sistema todo e de suas partes; considerar o bem-estar dos subsistemas ecológico, social e econômico, seu estado atual, bem como sua direção e sua taxa de mudança, de seus componentes, e a interação entre as suas partes; considerar as consequências positivas e negativas da atividade humana de um modo a refletir os custos e benefícios para os sistemas ecológico e humano, em termos monetários e não monetários (...).

Fica evidente que o ideário que subsidiou sua elaboração incorporava uma noção ampla da importância de se objetivar os câmbios



de visões e escolhas estratégicas fundamentais que pudessem propiciar substância às metas almejadas.

Quando analisados no seu conjunto, estes princípios apresentam um corpo robusto de diretrizes operacionalizáveis em distintos contextos e escalas. A amplitude e sofisticação desses dois exemplos de receituários para o DS, Agenda 21 e os Princípios de Bellagio, evidenciam que não é por falta de boas ferramentas de reflexão e planejamento que a sustentabilidade deixa de mostrar suas presumidas qualidades para qualificar o desenvolvimento.

O uso desses e outros ideários e receituários para respaldar e orientar o DS foi sendo disseminado e aplicado a muitos campos de conhecimento, como a Biologia da Conservação e as Ciências Ambientais. Porém, “esta crescente legitimidade do conceito não veio acompanhada, entretanto, de uma discussão crítica consistente a respeito do seu significado efetivo e das medidas necessárias para alcançá-lo” (VAN BELLEN, 2007, p. vii). Por este motivo, seu uso em ciências ambientais, como é o caso do tema desta tese, deve ser respaldado em conceituações especializadas com vistas a torna-lo objetivamente definido quanto a seus fins e operacionalizado em termos de categorias e indicadores que correspondam a métricas conceitualmente delimitáveis e objetivamente verificáveis.

Esta percepção pode dar pistas que contribuam a buscar poder de explicação para as fragilidades de políticas efetivas de DS em outras possíveis causas, que não a polissemia conceitual ou a insuficiência metodológica. Para tanto é importante aprofundar alguns aspectos do contexto, tanto internacional, quanto nacional, que foram pouco a pouco influenciando a configuração do Estado e da sociedade nesta trajetória.

Associado ao ideário do DS, outro conceito teve papel importante como um dos caminhos que pudessem contribuir para a trajetória de países periféricos rumo ao desenvolvimento, a *modernização* da AP.

Tomado como tema prioritário de alguns governos nas últimas décadas do século XX, a ideia de *modernizar* a AP trouxe consigo ideários de reformas do aparelho do Estado que envolveu mudanças de instituições e estratégias de gestão pública. Esses movimentos foram inspirados em distintas vertentes teóricas que foram se sucedendo ao longo das décadas e configurando as estruturas de AP com diferentes modelos organizacionais, idealizados a partir de experiências de países centrais, sem considerar prioritariamente os interesses e as peculiaridades da dimensão política.

Entre outras motivações, esta crença seria fruto de confusas transposições conceituais do Tipo Ideal, originalmente proposto por Max

Weber como categoria de análise sócio-política, como uma categoria teórica do “tipo puro”, que passou a ser considerado como forma organizacional realizável, almejada e prescritível<sup>35</sup> para nações em processo de desenvolvimento tardio, sem, contudo, aprofundar a discussão acerca do papel do estado num mundo em profunda e drásticas transformações.

Em função da instabilidade das estruturas estatais e da alta rotatividade de dirigentes de alto e médio escalões, o que se percebe é que as possibilidades de *modernização* da AP levadas a cabo no Brasil, quando aterrissam no nível das organizações são invariavelmente acompanhadas de movimentos de “planejamento estratégico” que, geralmente, não subsistem após a próxima troca de governo, de ministro ou até de dirigentes de segundo ou terceiro escalão.

Ou, quando impulsionadas por compromissos contratuais ancorados em financiamentos externos de programas de cooperação internacional, chegam a dar alguns passos, porém, apresentam, no geral, resultados pífios. Sobre isso, cabe observar o seguinte:

Mas, se por um lado podemos afirmar que é da natureza de quaisquer programas de modernização imprimir mudanças, seja de organizações e/ou de processos de gestão, por outro lado podemos destacar a existência de um padrão recorrente na forma de proposição destes: i) tendência à transposição de modelos; ii) soluções direcionando problemas; iii) fragmentação das ações, de agendas e de conceitos; e iv) insulamento tecnocrático (REIS RIBEIRO, 2003, pág. 1).

A despeito de diversas tentativas de mudança nos modelos de gestão pública no Brasil, estes movimentos foram sempre parciais com relação a mudar fundamentalmente suas práticas. Assumindo que sofreram um ou mais dos efeitos dos padrões acima citados, ou, ainda, foram esquecidos entre diferentes governos por questões “políticas” relacionadas a interesses por vezes inconfessáveis, é importante reforçar que o papel do estado nas PPs, incluindo as ambientais que são tributárias do ideário do DS, é produto também dessas reformas advindas de várias fontes sociais e políticas que acontecem em diferentes escalas do sistema-mundo.

---

<sup>35</sup> A respeito desta controvérsia epistemológica e suas consequências para os estudos organizacionais, ver Martins (2006, p. 3) e Bresser-Pereira e Prestes-Motta (1980).

Considerando o caráter assimétrico que caracteriza grande parte dessas interações, seja no plano político-institucional, cultural ou econômico, deve-se ter claro que essas influências não atuam somente na sua formulação, mas pode fazer estragos nos processos de implementação, na “casa de máquinas” da Administração, por parte de funcionários e/ou dirigentes politicamente ou ideologicamente motivados.

No nível internacional as obrigações de caráter político-institucional que o estado é levado a assumir na direção do DS são motivadas e ancoradas em compromissos advindos de acordos multilaterais, como a Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, a Agenda 21, o Protocolo de Kyoto sobre Mudança Climática, dentre outros; em escala regional por acordos bilaterais ou de âmbitos territoriais mais amplos, como a Convenção Interamericana para a Proteção de Tartarugas Marinhas (CIT).

Na escala nacional o papel do estado é inspirado por princípios e dispositivos constitucionais que geram obrigações de fazer por conta do Direito Positivo, ou seja, “o conjunto de normas de conduta obrigatórias estabelecidas ou autorizadas pelo próprio Estado e garantidas pelo seu poder” (LATORRE, 1978, p. 18).

De sua parte, os direitos da natureza vêm avançando na esteira dos direitos humanos fundamentais, notadamente os chamados “direitos de terceira geração”, segundo uma classificação clássica do jurista tcheco Karel Vasak<sup>36</sup>, como desdobramento “dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (*fraternité*), que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948”.

A combinação desses movimentos, por um lado da extensão do direito à elementos da natureza por meio da extensão dos direitos humanos fundamentais, e por outro os compromissos internacionais firmados entre estados-nações, influenciam sua reprodução em maior ou menor grau nas sociedades periféricas, mesmo que suas estruturas políticas e institucionais não “deem conta” de sua implementação por uma série de motivos que ficam à margem de análises macro-econômicas.

Este mimetismo estrutural tem forte origem na outra assimetria, a cultural, que pode explicar a tendência de reprodução de modelos

---

<sup>36</sup> Teoria apresentada por Karel Vasak em palestra proferida em 1979 numa Conferência no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, na França, em 1979 com o título "Pelos Direitos Humanos da Terceira Geração: os direitos de solidariedade".

aplicados em países desenvolvidos, com a convicção que sejam mais *modernos* e potencialmente mais eficazes que o que se pratica em países menos desenvolvidos.

Na esfera econômica as interações internacionais que afetam o objeto de pesquisa são aquelas relacionados ao mercado de pescados, que certamente tem papel fundamental na pressão de pesca incidente sobre as espécies marinhas (aí está o Tubarão-martelo com suas barbatanas cobiçadas pelo mercado asiático<sup>37</sup>); mais os aspectos estruturais de financiamento de projetos e programas de pesquisa e conservação, pois recursos internacionais sustentam parte importante das ações desenvolvidas por ONGs e pelos próprios governos “do sul”, por meio de cooperações internacionais, e a maior ou menor capacidade de se realizar ações neste campo influencia diretamente a possibilidade de se prover de alguma cientificidade o processo de gestão.

Estes dois tipos de interação não parece ter influência direta um sobre o outro, mas ambos não podem ser descolados da conjuntura macroeconômica global, principalmente em tempos de crise, pois se sabe que “as crises rasgam os contratos” (SERRES, 1991, p. 123) e as possibilidades de cumprimento de compromissos internacionais, seja de comércio regulado por critérios ambientais, seja de metas de conservação da biodiversidade, também têm essa natureza.

No nível nacional o papel do estado relativo ao meio ambiente tem como referências principais a Lei no. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição Federal (CF) de 1988.

A Lei 6.938 avançou das obrigações impostas ao poluidor-pagador e determinou sanções ao “usuário-pagador”:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente  
visará:

...

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

O Artigo 225 da CF de 1988, Capítulo VI – do Meio Ambiente inspirado no princípio do direito intergeracional definiu que:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e

---

<sup>37</sup> A relação da conservação de tubarões e o mercado de barbatanas será contextualizado adiante quando tratar da prática do *finning* (retirada de barbatanas sem aproveitamento da carcaça dos tubarões).

essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Este marco legal de abrangência mais geral deu origem a um conjunto de normas que cria obrigações para o estado e para a sociedade com relação a conservação da natureza, incluindo responsabilidades para a conservação de espécies consideradas vulneráveis ou ameaçadas de extinção e estruturas institucionais criadas para fazer face a essas garantias.

Porém, este marco legal não é estático, ao contrário, por via das regulamentações, emendas constitucionais, interpretações e jurisprudências ele é dinâmico, vai se moldando no tempo acompanhando o movimento evolutivo do próprio Direito, segundo explica a Teoria Tridimensional do Direito (TTD<sup>38</sup>), que presume uma circularidade dinâmica entre os valores, os fatos e as normas e assim desvela o caráter orgânico dessas relações.

Este caráter dinâmico pode explicar porque o marco legal relativo à proteção da natureza vem sendo alterado significativamente nas últimas décadas na busca de garantias de direitos fundamentais, com novos valores traduzidos em instrumentos legais de distintos níveis, que reforçam, notadamente a CF de 1988, a conotação jurídica de *tutela*<sup>39</sup> por parte do estado com relação à Natureza.

Por outro lado, essa dinâmica pode enfraquecer estas obrigações legais, “flexibilizando” a força desses dispositivos de proteção da natureza, vistos em determinados contextos políticos como entrave ao desenvolvimento, em geral, por meio de normas infra-constitucionais, como decretos, instruções normativas ou portarias.

Assim, premido por distintos movimentos políticos, teóricos e ideológicos, este aparato institucional foi sendo moldado ao longo do tempo por sucessivas reformas administrativas ou, ainda, por reformas do aparelho do estado, como por ocasião da onda gerencialista

---

<sup>38</sup> Esta e outras questões relacionadas ao direito da natureza serão tratadas mais adiante quando apresentados alguns aspectos da base teórica relacionada à dimensão jurídico-normativa do objeto à luz da Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale (REALE, 1994).

<sup>39</sup> O conceito de *tutela* relativo a este objeto é central nas análises acerca de sua aplicação ao meio ambiente e, neste estudo, relacionado às espécies da fauna marinha; sua conotação e aplicabilidade serão tratados à luz do Direito e aos olhos no marco jurídico brasileiro.

modernizadora da era FHC/Bresser nos anos 90, com um viés de reduzir seu tamanho e, ao mesmo tempo, incrementar sua eficiência.

Mais recentemente, já nos mandatos do PT, o governo tem adotado como um dos pilares de sua ação a ampliação crescente de espaços de participação social nos processos de tomada de decisão e de execução dessas políticas, ou ainda pelas “minirreformas” administrativas empreendidas na estrutura do governo, com viés de ampliar seu tamanho no topo pelo aumento do número de ministérios.

Esta estratégia teria como justificar-se na ampliação da base política do presidencialismo de coalizão<sup>40</sup>, sem, contudo, assegurar ganho de eficiência. Ao contrário, segundo argumentam Ribeiro, *et al.* (2013, p. 10):

No Brasil, existe um excesso de postos políticos na administração pública, os ministérios são exemplos disso. Nesse contexto, os ministérios acabam se transformando em feudos partidários, em que os políticos filiados a estes partidos trocam favores e montam esquemas de negociações com empresas privadas e entidades que dependem do ministério.

A despeito dos movimentos da estrutura administrativa, os problemas de gestão tratados neste estudo afetam principalmente atribuições de dois Ministérios, o aparato institucional de tomada de decisões quanto às regras do jogo e ações para a gestão deste tema foi sendo definido a partir das noções de gestão compartilhada e gestão participativa<sup>41</sup>, inspirado na crença de um possível pacto entre o estado, o mercado e a sociedade civil.

Os conceitos centrais que moldam a atuação de ambos os Ministérios são: “a conservação da biodiversidade”, pelo lado do MMA; o “uso sustentável dos recursos pesqueiros”, por parte do MPA<sup>42</sup>.

Ambos conceitos são originados da mesma inspiração filosófica e conceitual, a utopia da harmonização entre os negócios humanos e a resiliência da natureza, mediados pela ideia da “sustentabilidade”; portanto, seja por coerência com sua raiz epistemológica ou etimológica,

---

<sup>40</sup> A respeito deste tema e suas consequências institucionais no Brasil, ver Abranches, 1988.

<sup>41</sup> Fundamentos e controvérsias acerca desses modelos de gestão podem ser aprofundados em FAO/IBAMA, 2009.

<sup>42</sup> O MPA foi extinto durante a finalização desta pesquisa, mas será mantida sua menção como estrutura existente à época e posteriormente este movimento será relatado de forma adequada aos propósitos deste estudo.

ambos os conceitos são, ou deveriam ser, “cientificamente” compatíveis em termos de aproximação, compartilhamento de princípios ou, no mínimo, complementaridade.

Por parte do MMA, as duas principais autarquias, IBAMA e ICMBio, dividem atribuições legais relacionadas a esta política, basicamente tendo como principais atribuições do primeiro o controle e a fiscalização e, ao segundo, a pesquisa e a conservação da biodiversidade, notadamente de espécies ameaçadas de extinção.

Dentre essas atribuições, a principal estratégia de conservação de espécies ameaçadas são os Planos de Ação Nacionais para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico (os PANs)<sup>43</sup>, particularmente aqueles direcionados à proteção de espécies marinhas ameaçadas de extinção.

Este componente da política pública tem origem no atual marco legal e institucional federal brasileiro, em especial nas estratégias e nos instrumentos de execução da Política Nacional da Biodiversidade (Dec. 4339/2002), cujo mandato está a cargo do Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade – ICMBio, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente - MMA.

Uma vez que a pesca é apontada como principal ameaça às espécies marinhas, muitas das ações dos PANs são direcionadas à normatização das atividades pesqueiras, incluindo medidas mitigadoras e estratégias de regulação espaço temporal das atividades que afetem as espécies ameaçadas alvo dos PANs.

Por parte do MPA, não há nenhum órgão executor vinculado, somente a sede do Ministério em Brasília e escritórios de representação nas capitais dos estados. No âmbito das atribuições do MPA os instrumentos de gestão de recursos pesqueiros são variados, incluindo estratégias de fomento ao setor pesqueiro, como o subsídio ao óleo diesel,

---

<sup>43</sup> Os PANs, que têm como objetivo de proteção as espécies ameaçadas de extinção, “são instrumentos de gestão e de políticas públicas, construídos de forma participativa, e são utilizados para o ordenamento de ações para a conservação de espécies e ambientes naturais, com objetivos definidos em escala temporal” (BRASIL, 2012).

financiamentos diferenciados para construção e aquisição de embarcações e o seguro-defeso<sup>44</sup>.

Os instrumentos de gestão mais direcionados à conservação e que estariam aptos a discutir e definir medidas de proteção de espécies originadas nos PANs são as normas de ordenamento pesqueiro definidas pelos Comitês Permanentes de Gestão - CPGs, espaços de decisões acerca das normas e regulamentos de controle, os Planos de Gestão do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros.

Estes Planos de Gestão são previstos pelo Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009, e a Portaria Interministerial MPA/MMA nº 2, de 13 de novembro de 2009, como sendo “documentos que estabelecem as diretrizes, compreendendo o diagnóstico, objetivos, pontos de referência e medidas de gestão, para uso dos recursos pesqueiros, em uma unidade de gestão, podendo ser revisado periodicamente”.

Assim concebida, a *gestão compartilhada* ou *participativa* aconteceria em distintos níveis, sendo dois os níveis principais para este estudo: um central, uma estrutura interministerial criada para o compartilhamento de decisões a respeito das normas, que acontece por meio de uma Comissão que agrega dirigentes de ambos os Ministérios, a Comissão Técnica de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros - CTGP; outro que pode ser considerado de nível intermediário, configurado por grupos de trabalho temáticos geridos por cada um dos Ministérios, nos quais há a participação de especialistas, agentes públicos, representantes da sociedade civil e “usuários” na gestão dos recursos, principalmente pescadores e empresários, como é o caso dos PANs elaborados pelo ICMBio como órgão vinculado ao MMA.

A CTGP foi instituída pelo Decreto nº 6.981 de 13 de outubro de 2009, sendo o órgão consultivo e coordenador das atividades do sistema de gestão compartilhada. Tem como finalidade examinar e propor medidas e ações inerentes às competências conjuntas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros (fonte: Portal do MMA, [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)).

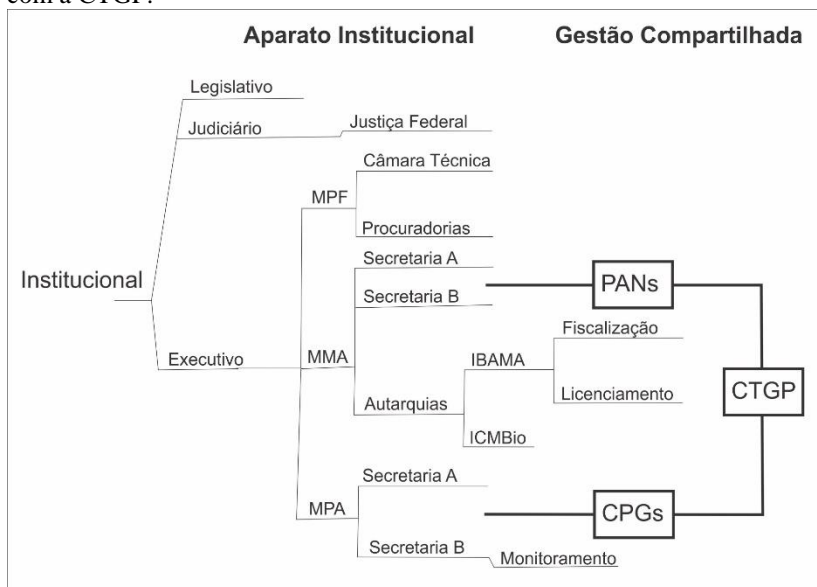
---

<sup>44</sup> O seguro-defeso foi instituído como instrumentos de gestão pesqueira no início dos anos 90 (Lei nº 8.212/1991) como indenização de pescadores profissionais em épocas de paralização de algumas pescarias por conta de períodos reprodutivos de espécies alvo. Foi ampliado pelos governos Lula e utilizado como política social distributiva, com resultados controversos por conta de não ter contribuído estruturalmente para a melhoria da atividade pesqueira e de ter facilitado fraudes no sistema, com a contemplação de não-pescadores, dentre outros problemas (IPEA, 2014a; AZEVEDO e PIERRI, 2014).



A Fig. 1 traz um esboço, uma representação simplificada deste aparato institucional, inspirado em conceitos agrupados numa presumida noção de sustentabilidade aplicada na gestão da biodiversidade e da pesca que, por sua vez, inspirou o estabelecimento do marco institucional dos Ministérios e da estratégia de gestão compartilhada efetivada pela CTGP.

Figura 1: Esquema simplificado do aparato institucional federal culminando com a CTGP.



Com base nestes pressupostos e na lógica racional-legal aplicada aos aparatos institucionais e às estratégias de gestão, poderia se supor o seguinte cenário:

Os ministérios e suas respectivas estruturas governamentais e redes sociais a eles vinculadas agiriam harmoniosamente na direção do bem comum. Desta forma, como consequência de um planejamento racionalmente articulado, o monitoramento de pesca estaria sendo realizado, dados e indicadores populacionais das espécies seriam atualizados ano a ano, as avaliações de estado de conservação das espécies seriam efetuadas e atualizadas regularmente, os *status* quanto à vulnerabilidade de cada espécie seriam definidos, com base nesses estudos a Lista oficial de Espécies Ameaçadas seria atualizada, planos de ação nacionais com medidas mitigadoras de impactos seriam desenvolvidos, medidas de controle seriam discutidas e legitimadas

democraticamente, em seguida publicadas e, por precaução e decorrente do papel de poder de polícia do estado, a aplicação efetiva dessas medidas seria fiscalizada.

Assim, ambos os ministérios, dispondo dos recursos humanos, tecnológicos e insumos “alocados adequadamente”, cumpririam seus papéis, com a necessária e almejada participação ativa da sociedade civil que abarca principalmente os usuários dos recursos e, desta forma, a política pública, regida pelos fundamentos do direito, da ciência e da técnica seria integralmente ou suficientemente implementada.

Desafortunadamente, neste caso não é assim que a realidade se apresenta. Tanto do ponto de vista dos humanos, quanto dos não humanos (expressa por humanos que “olham” pelos não humanos), há uma *distância* considerável entre o que regem as normas e a realidade; entre os planos e as ações geradas para cumprir as obrigações legais; em sumo, entre a teoria e a prática.

O resultado deste processo é o aprofundamento dos conflitos no âmbito político/administrativo, as consequências nefastas para as espécies vulneráveis afetadas pelas atividades extrativas, o acirramento de ressentimentos e enfrentamentos no campo ideológico, institucional e, até, em alguns casos mais exacerbados, pessoal.

A título de ilustração preliminar a respeito dessa *distância* e seus efeitos práticos, destaca-se a publicação de uma Portaria do MMA<sup>45</sup> atualizando a lista de espécies ameaçadas de extinção, teve como desdobramento um conflito desencadeado no coração desta trama, opondo ambientalistas e especialistas por um lado, com representantes do setor pesqueiro, por outro.

Este conflito resultou em situações de confronto público, com a mobilização da frota pesqueira industrial de Santa Catarina, culminando com o fechamento da Barra do Rio Itajaí-açu, principal porto pesqueiro marítimo do País, conforme o seguinte relato jornalístico:

---

<sup>45</sup> Portaria 445/2014 do Ministério do Meio Ambiente, que definiu a Lista Nacional Oficial de Espécies de Peixes e Invertebrados Aquáticos Ameaçados de Extinção

Figura 2: Manifestação de pescadores, Boca da Barra, Itajaí – SC.



Fonte: Foto de Marcos Porto<sup>46</sup>.

A semana começou agitada em Itajaí. Um protesto reuniu armadores, donos de indústrias pesqueiras e pescadores ao longo do Itajaí-açu. A categoria protestou contra a portaria 445/2014, do Ministério da Pesca, que prevê a proibição da captura de mais de 450 espécies da fauna marinha que estariam ameaçadas de extinção, entre peixes e crustáceos. O auê fechou por dois dias a Boca da Barra, impediu a travessia do *ferry boat* e a saída do transatlântico *Empress*. Um barco do centro de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Marinha do Sudeste e Sul (CEPSUL) foi alvo de foguetes. Nem a decisão liminar da Justiça mandando o rio ser liberado foi cumprida. Os protestos só pararam quando houve o aceno do governo federal dizendo que estava aberto a negociar. [...] (BOOS, 2015).

Resumindo o quadro atual, os recentes desdobramentos deste conflito culminaram com a “judicialização” da contenda: uma ação contra a Portaria 445/2014 (BRASIL, 2014) foi impetrada por entidades ligadas ao setor pesqueiro industrial – Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura,

---

<sup>46</sup> (marcosporto-RBS-final, 05 de, janeiro de 2015) Fonte: <http://osoldiario.clicrbs.com.br/sc/noticia/2015/01/pescadores-decidem-manter-protesto-e-transatlantico-e-impedido-de-deixar-pier-de-itajai-no-litoral-norte-de-sc-4675375.html>. Acessado em 12 de agosto de 2015.

Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil e Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores. Como desdobramento desta Ação, recente decisão judicial do Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em 08 de junho de 2015, suspendeu temporariamente os efeitos da Portaria 445/2014. O Desembargador fundamentou sua decisão num suposto conflito de competências entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Pesca e Aquicultura.

Ou seja, a APB, entendida como um processo lógico de etapas racionalmente estipuladas pela técnica (planejamento, implementação, monitoramento, avaliação) não deu conta da tarefa de fazer valer o marco legal instituído, consequentemente o poder executivo, “fracassou”. Assim, cabe ao Judiciário se debruçar sobre esta complexa questão e encontrar caminhos possíveis para a distensão deste confronto, que, neste caso, em função da natureza controversa em termos de interpretações, corre o risco de ser “administrado” por medidas cautelares de parte a parte, tornando o ambiente mais turbulento e as consequências ambientais e sociais ainda mais agudas.

Os Planos de Ação MMA/ICMBio e as estruturas de gestão sustentável dos recursos pesqueiros do MPA direcionados às espécies marinhas são os instrumentos dos Ministérios para transformar normas em fatos e assim atenderem aos valores retratados no marco legal maior (a CF de 1988). Porém, este aparato, ao menos neste caso, não deu conta da implementação dos instrumentos e das normas que compõem esta política, aumentando o formalismo, a *distância* entre os planos e os resultados. Ou seja, a APB não “resolveu o problema” surgido nesta PP.

Ao contrário, ampliou-o, pois a judicialização pode até gerar consequências concretas na direção das políticas públicas, mas não substitui o aparato normativo e institucional que deveria implementá-las.

Esse emaranhado de fatores, ao que parece, contribui para manter ou aumentar as dificuldades para a efetiva implementação das políticas públicas objeto desta pesquisa. Traduzindo este caso para uma interpretação simplista, a *gestão* fracassou, cabendo aos órgãos independentes fiscalizadores do cumprimento da lei, como os Ministérios Públicos, e ao Poder Judiciário, encontrar soluções legais possíveis para este conflito.

### **1.1.2 Dos não humanos**

Embora outras espécies, os não humanos, possuam sofisticados sistemas e mecanismos de comunicação, a ciência dos humanos ainda tateia nessa

compreensão e todavia não nos permite entender o que elas “falam” diretamente entre si. No entanto, os humanos as estudam incansavelmente e com elas compartilham o espaço-tempo estabelecendo inúmeras relações e, por meio dessas relações, a sua existência acaba por influenciar uma série de comportamentos culturais e socioeconômicos que podem ser geradores de situações paradoxais<sup>47</sup>.

A cientificidade aliada à presumida esperteza e à arrogância humana são ingredientes sempre presentes nas estratégias de gestão e manejo de espécies vulneráveis ou ameaçadas. Estes e outros ingredientes mais evidentes, como as posições abertamente contrárias a qualquer relação de cuidado com a “vida selvagem” são elementos que devem servir de pano de fundo axiológico revelados neste estudo.

No caso das políticas públicas aqui agrupadas, que têm como “beneficiários”, mesmo que indiretamente, entes não humanos representados pelas espécies marinhas, foram escolhidos dois grupos de animais para atuarem como fonte de dados e de interpretações, as tartarugas marinhas e os tubarões, mais especificamente uma espécie de quelônio, a Tartaruga Cabeçuda (*Caretta caretta*, Linneaus, 1758) e o Tubarão Martelo, do gênero (*Sphyrna sp*) - que abarca duas espécies (*Sphyrna lewinii* e *Sphyrna zigaena*)<sup>48</sup>.

A seguir são apresentados esses dois *sujeitos* com a linguagem e signos formulados pelas ciências naturais. Algo como uma ficha técnica a respeito da biologia de cada um desses entes, de cada uma dessas espécies.

De antemão é importante aclarar que os leitores deste texto, imagina-se que na sua maioria oriundos das ciências sociais, tenham alguma dificuldade em compreender todos os significados dos termos utilizados pela biologia para analisar e decifrar esses elementos. Porém, isso faz parte do desafio de empreender este estudo que aproxima elementos humanos de não humanos e por decorrência, abordagens das ciências naturais com outras oriundas das ciências sociais.

## A Tartaruga Cabeçuda

---

<sup>47</sup> Conflitos, controvérsias e demandas judiciais em torno desta questão são inúmeros, como ilustrado acima, e serão apresentados adiante com mais profundidade quando da Construção do Objeto de Pesquisa.

<sup>48</sup> Embora possuam coloração um pouco distinta, ambas são anatomicamente semelhantes a ponto de não serem diferenciadas na maioria dos programas de monitoramento de pesca e nos fóruns de ordenamento pesqueiro e, por este motivo serão consideradas conjuntamente nesta pesquisa para representar o Tubarão Martelo (gênero *Sphyrna*) como um dos protagonista deste estudo.

Figura 3: Tartaruga Cabeçuda.



Fonte: Banco de imagens Projeto Tamar.

Espécie: *Caretta caretta* (LINNAEUS, 1758)

A nomenclatura “*Caretta*” provém do vocábulo francês “*carel*” e significa tartaruga, ou quelônio, em latim (SMITH e SMITH, 1979). Esta espécie foi descrita por Linnaeus em 1758, como *Testudo caretta* (EHRHART *et al.*, 1991) e com o passar do tempo, mais de 35 nomes foram sugeridos até a nomenclatura atual, *Caretta caretta* (DODD, 1988).

Popularmente conhecida por tartaruga-cabeçuda por conta da cabeça proporcionalmente grande em relação ao corpo (*caguama* em espanhol e *loggerhead turtle* em inglês), esta espécie possui carapaça com coloração marrom-amarelada e o ventre, amarelo claro. Os adultos alcançam o tamanho médio aproximado de 100 cm de comprimento curvilíneo de carapaça e podem pesar entre 100 e 180 kg (PRITCHARD e MORTIMER, 2000). Assim como outras espécies de quelônios marinhos, a tartaruga-cabeçuda apresenta ciclo de vida longo com maturação sexual média para a população do Atlântico Sudoeste de 32 anos (PETITET *et al.*, 2012).

Seu estado de conservação foi avaliado em 1989 e considerada “Ameaçada de Extinção”<sup>49</sup>. Posteriormente esta avaliação foi renovada

<sup>49</sup> PORTARIA IBAMA Nº 1.522, DE 19 DE DEZEMBRO 1989 (Já retificada pela Portaria IBAMA nº 221/90) Dispõe sobre a Lista Oficial de Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção.

de acordo com os critérios da IUCN (2001), com base nos dados disponíveis até 2009. A categoria proposta atualmente para o táxon é “Em perigo (EN)” segundo o critério A2abcd, ou seja, “ameaçada”, de acordo com informações sobre redução da população.

A tartaruga-cabeçuda possui distribuição circunglobal, em águas tropicais, subtropicais e temperadas de ambos os hemisférios. No Brasil, cerca de 80% das desovas de tartarugas marinhas são de *C. caretta* (BAPTISTOTTE *et al.*, 2003; MARCOVALDI e CHALOUPKA, 2007). As áreas prioritárias de desova estão localizadas no norte da Bahia, Espírito Santo, norte do Rio de Janeiro e Sergipe (MARCOVALDI e MARCOVALDI, 1999; MARCOVALDI e CHALOUPKA, 2007).

Ocorrências de indivíduos em diferentes estágios de vida também são registradas na costa de diversos estados do Brasil entre o Pará e o Rio Grande do Sul, em águas costeiras ou oceânicas (SANTOS *et al.*, 2011). Marcovaldi *et al.* (2010), por meio de dados de telemetria, sugerem o litoral do Ceará como área de alimentação e descanso para fêmeas adultas que desovam na Bahia. O litoral do Rio Grande do Sul também é indicado como área de alimentação de indivíduos juvenis e adultos de *C. caretta*, com base no grande número anual de encalhes nos meses de primavera e verão (MONTEIRO, 2004; 2008) e nos dados sobre a dieta destes animais (BARROS *et al.*, 2009).

Esta espécie apresenta uma dieta carnívora durante toda a sua vida (BJORNDAL, 1997). Nos estágios iniciais e na fase juvenil são epipelágicas, ou seja, nas camadas superficiais de zonas marinhas oceânicas, se alimentando na maior parte do tempo nos cinco primeiros metros da coluna d’água, já em estágios de juvenil avançado e adulto, se tornam neríticas e se alimentam principalmente no fundo (BOLTEN, 2003).

Sua alimentação inclui peixes, crustáceos, moluscos, águas-vivas, hidrozoários, ovos de peixes, cefalópodes entre outros (BJORNDAL, 1997; TOMAS *et al.*, 2001), sendo considerada um predador generalista e extremamente versátil, se alimentando preferencialmente de organismos lentos ou fixos (PLOTKIN *et al.*, 1993; TOMAS *et al.*, 2001).

O aumento da atividade pesqueira nos últimos anos é considerado a principal ameaça para a população de tartarugas-cabeçudas, atingindo diretamente indivíduos juvenis (SALES *et al.*, 2008), subadultos e adultos, que se alimentam na plataforma continental do Rio Grande do Sul (MONTEIRO, 2004).

A pesca com espinhel pelágico para atuns, espadartes e cações, captura tartarugas-cabeçudas na região oceânica de todo o Brasil, principalmente nas regiões sudeste e sul e em águas internacionais

adjacentes (SALES *et al.*, 2008). A Elevação do Rio Grande, localizada cerca de 1100 km a leste da costa do sul do Brasil, e a região do talude entre o Uruguai e Santa Catarina são conhecidos pela elevada captura incidental de juvenis tardios e subadultos de *C. caretta* (SALES *et al.*, 2008, MONTEIRO, 2008, GIFFONI *et al.*, 2008), sugerindo sua importância como habitats oceânicos de desenvolvimento para indivíduos imaturos desta espécie, no Atlântico Sul (MARCOVALDI *et al.* 2006).

Há também a interação desta espécie com pescarias costeiras, como currais de pesca no Ceará, em redes de emalhe para lagosta nos estados do Ceará, Sergipe e Bahia, em redes de emalhe para peixes nos estados do Ceará, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro; no arrasto para camarão nos estados de Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo e no cerco flutuante em São Paulo (MARCOVALDI *et al.*, 2006).

Para efeito deste estudo, a interação com pescarias ocorrentes no Sul são mais ilustrativas dos conflitos que vêm sendo tratados nos fóruns de gestão instituídos, uma vez que sua interação com as pescarias industriais são mais conhecidas e seus efeitos mais considerados por serem comuns a muitas regiões do mundo, principalmente associada à pesca direcionada a atuns e espécies afins, como o Espadarte ou o Dourado e, pescarias de emalhe industrial, como é o caso da pesca de corvina no RS e SC, e as pescarias de arrasto para camarões ou peixes diversos.

## O Tubarão Martelo

Figura 4: Tubarão Martelo.





Fonte: PAN Tubarões (2005).

O que se denomina popularmente de Tubarão Martelo são na realidade duas espécies, *Sphyrna lewini* (GRIFFITH e SMITH, 1834), denominada também de cambeva branca, ou *Scalloped hammerhead shark*, e *Sphyrna zygaena* (LINNAEUS, 1758), cambeva preta ou *Smooth hammerhead shark*.

Este gênero possui o corpo alongado e lateralmente comprimido, com a característica cabeça-martelo (cefalofólio) com o focinho proeminente lateralmente (KOTAS, 2004; VOOREN *et al.*, 2005a). Estudos reprodutivos levados a cabo no Brasil em distintas regiões indicam que para o *S. lewini*, na Costa Norte, foi observada fecundidade uterina de 5 a 19 embriões e o tamanho de nascimento entre 46 e 56 cm (LESSA *et al.*, 1998); no litoral do nordeste, Hazin *et al.* (2001) indicaram fecundidade uterina de 2 a 21 embriões.

Ambas as espécies se reproduzem em áreas costeiras de diversas regiões e são K estrategistas, ou seja, são espécies longevas, pouco prolíficas e que investem energia em viabilizar filhotes adaptados para competir por alimento na idade adulta. Estudos de longo prazo realizados junto à frota artesanal do estado de São Paulo registraram neonatos de *S. lewini* capturados em outubro, novembro e dezembro (GADIG *et al.* 2002; MOTTA, 2006) e exemplares jovens sendo capturados durante todo o ano (MOTTA, *idem*), caracterizando esta área como importante berçário importante para a espécie.

Outro berçário foi descrito na Plataforma Continental da Costa Sul, na qual Vooren *et al.* (2005a) indicaram valores de fecundidade uterina entre 15 e 22 embriões, com ciclo reprodutivo anual e com gestação por volta de dez meses. Ainda segundo este estudo, os partos ocorrem na primavera, em águas rasas próximas à costa e onde os neonatos permanecem durante os primeiros meses da vida.

Há poucos estudos direcionados aos aspectos reprodutivos *S. zygaena* no Brasil, mais restritos à Costa Sul, onde Vooren *et al.* (2005a) encontraram tamanho de nascimento variando entre 49 e 55 cm, com a provável época de parto nos meses de dezembro e janeiro.

Ambas as espécies são predadoras, carnívoras, com itens alimentares variando entre peixes, crustáceos e moluscos (COMPAGNO, 2002; BORNATOWSKY *et al.*, 2007).

No Brasil, os estoques de Tubarão Martelo (*S. lewini* e *S. zygaena*) da costa sul-sudeste são pressionados tanto pela pesca artesanal, quanto pela industrial devido ao alto valor das barbatanas no mercado internacional e da carne no mercado interno (KOTAS, 2004). No entanto,

as estatísticas da pesca de tubarões-martelo não permitem a avaliação do estado de conservação de *S. zygaena* (VOOREN *et al.*, 2005a).

Na região sul-sudeste do Brasil, os estoques de *S. lewini* são impactados pelas pescas de emalhe, espinhel de superfície e arrasto de fundo (KOTAS, *idem*; MOTTA *et al.* 2005; VOOREN *et al.*, *idem*). *Sphyrna zygaena* estava relacionada na Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas da IUCN como “Baixo Risco/ Perto de Ameaçada” (IUCN, 2008). No entanto, assim como *S. lewini*, esta espécie necessita de medidas de manejo, uma vez que as estatísticas existentes não discriminam as diferentes espécies de tubarão-martelo, dificultando o conhecimento do real status desta população.

A espécie *S. lewini*, segundo alguns autores, apresenta hábitos costeiros e semi-oceânicos. Aparentemente, os indivíduos jovens permanecem mais próximos da costa, geralmente em baías e regiões estuarinas. Fêmeas prenhes em final de gestação também se aproximam destas áreas para o parto. Os agrupamentos de adultos, por sua vez, são observados sobre a plataforma continental externa e o talude, permanecendo ali durante o dia e se espalhando, à noite, pelo ambiente pelágico ao redor (KOTAS, 2004; VOOREN *et al.*, 2005a).

*Sphyrna lewini* é uma espécie migratória e cosmopolita, com distribuição circunglobal, habitando desde águas temperadas quentes a mares tropicais entre as latitudes 40° N e 40° S (GILBERT, 1967; COMPAGNO, 2002; STEVENS, 1984; CHEN *et al.*, 1988; KOTAS, 2004; VOOREN *et al.*, 2005a; KOTAS *et al.*, 2006).

No Brasil, existem registros em listagens faunísticas de *S. lewini* desde a costa norte até o sul do país (SADOWSKY, 1971; SUDENE, 1976; VOOREN e LESSA, 1981; LESSA, 1986; BARLETTA e CORRÊA, 1989; KOTAS *et al.*, 1995; QUEIROZ e REBOUÇAS, 1995; HAZIN *et al.*, 1997; LOURO, 1997; LESSA *et al.*, 1998; CHARVET-ALMEIDA *et al.*, 2008).

*Sphyrna zygaena* é um tubarão costeiro de hábito pelágico, encontrado em profundidades de 0 a 200 m. Apresenta hábitos migratórios e indivíduos jovens são frequentemente encontrados em grandes cardumes com centenas de tubarões (COMPAGNO, 2002; MUNDY, 2005). Assim como o *S. lewini*, esta espécie também possui distribuição circunglobal, essencialmente em zonas temperadas e mares tropicais, habitando águas continentais e oceânicas adjacentes (COMPAGNO, *idem*; VOOREN *et al.*, *idem*).

No Brasil, *S. zygaena* ocorre em todas as regiões costeiras, na regiões norte (CHARVET-ALMEIDA *et al.*, 2008), nordeste (GADIG, 1994), sudeste (SADOWSKY *et al.*, 1986; KOTAS *et al.*, 1997; GADIG,

1998) e sul (VOOREN e LESSA, 1981; BARLETTA e CORRÊA, 1989; KOTAS, 2004).

A presença da espécie na costa sudeste-sul do Brasil está associada à penetração do ramo costeiro da Corrente das Malvinas, transportando águas mais frias entre 4 e 15° C (Água Subantártica: ASA) durante o inverno (SILVA *et al.* 1996; VOOREN, 1998; FIGUEIREDO e VOOREN, 2000).

Assim como as tartarugas marinhas, no mundo todo, tubarões e raias têm forte interação com distintas pescarias, seja como espécies alvo, seja na forma de capturas incidentais ou fauna acompanhante. No Brasil não é diferente: Lessa *et al.* (1999a) afirmam que os elasmobrânquios são capturados em praticamente todas as modalidades de pesca, tanto industrial, como artesanal, sendo que grande parte das capturas deste grupo segue sendo incidental em pescarias com baixa seletividade, que significa ter também altas taxas de descarte. Estudo efetuado na década de 1990, com a pesca de arrasto de tangones no extremo sul do Brasil, encontrou que era cerca de 32% o percentual de elasmobrânquios desembarcados/descartados do total capturado naquele período (HAIMOVIC e MENDONÇA, 1996; MMA, 2006).

Outra fonte de impacto para esse grupo, incluindo especialmente os tubarões-martelo, é a prática do *finning*, na qual são retiradas apenas as barbatanas do tubarão e descartada a carcaça do animal, causando um impacto ecológico imenso, além de um irracional desperdício econômico (KOTAS *et al.*, 2005). Embora seja controverso se há ou não a prática do *finning* no Brasil, (BARRETO *et al.* in prep.), existem registros recentes de descartes de tubarões ainda “vivos” sendo jogados de volta à água (BARBOSA-FILHO *et al.*, 2017), contorcendo-se, com um sofrimento físico inimaginável.

Estimativas recentes da FAO e União Europeia, sabidamente subdimensionadas, dão conta que entre 70 e 100 milhões de toneladas de tubarões são capturados anualmente por embarcações de todo o mundo. Dados recentes dão conta de que o Brasil é atualmente o maior consumidor mundial de carne de tubarões e raias (BARRETO *et al.* in prep.), que são denominados comercialmente de “Cação”, no caso dos primeiros, e “emplastro”, no caso das segundas, independentemente das espécies.

Assim como o tubarão martelo, a maioria dos elasmobrânquios são predadores de topo de cadeia, e por isso, a redução drásticas de suas populações desencadeiam desequilíbrios ecológicos de grande monta e amplitude, como o caso do colapso de uma população de escalopes no Atlântico Norte por causa da superpopulação de raias, que por sua vez,

são presas de grandes tubarões, cada vez mais escassos por conta da sobrepesca (MYERS *et al.*, 2007).

No Brasil, o manejo de elasmobrânquios tem sido especialmente precário por conta da falta de informações básicas oriundas de monitoramento com séries históricas que possam embasar estudos de dinâmica de populações (SBEEL, 2005) mais robustos. Mesmo quando existem, esses dados apresentam imprecisões em nível de espécie, por conta da dificuldade de identifica-las nos processos de monitoramento.

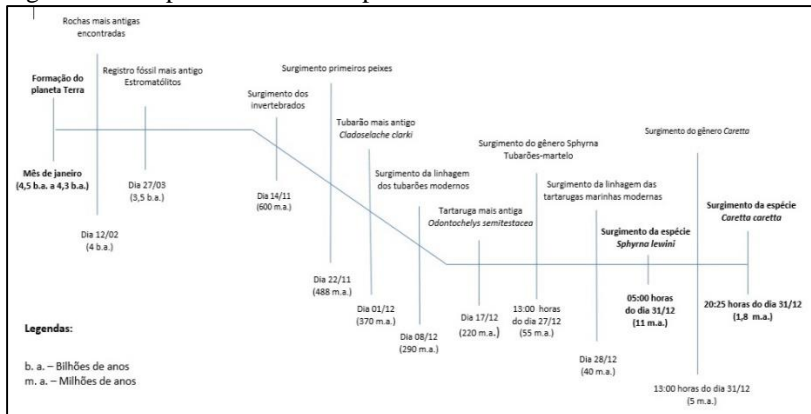
Também não contribui para sua priorização nas políticas de controle a sua relativa importância em termos econômicos, uma vez que sua carne alcança preços inferiores quando comparada a várias espécies de peixes ósseos (BONFIL, 1994). Este fato associado com a relativa ilegalidade do comércio de barbatanas, item muito mais valorizado no mercado, mas que não aparece espontaneamente nas estatísticas, faz com que as informações a respeito dessas espécies nos estudos de biologia pesqueira sejam precários, o que reforça ainda mais as dificuldades de se ter levantamentos precisos sobre seu estado de conservação e, como consequência, aumenta sobremaneira as condições geradoras de conflitos entre especialistas, os agentes públicos responsáveis pela gestão e, por conseguinte, o setor pesqueiro.

### **1.1.3 Os não humanos, os humanos e o tempo**

Um dos princípios filosóficos mais importantes para os fundamentos deste estudo é o conceito de simetria, afinal, o que caracteriza o objeto deste estudo é seu oposto, uma assimetria: a relação homem/natureza, humanos/não humanos, na qual há a preponderância do primeiro, chegando a ponto de ameaçar a existência do segundo. Para destacar um dos pontos dessa assimetria, há uma variável neste estudo que requer alguma atenção: o tempo; tanto o tempo de existência dessas espécies na história da Terra, bem como a relação de suas “idades” como espécies, comparadas ao aparecimento dos humanos e sua potente engenhosidade.

Por um lado, essas espécies são “jovens” com relação ao surgimento da vida na terra. Considerando uma estimativa de “formação” do Planeta e o surgimento das espécies dos Tubarões Martelo e das Tartarugas Cabeçudas como se fosse um ano (365 dias), teríamos o seguinte resultado: os primeiros teriam surgido às 05:00 da madrugada do dia 31/12; as segundas, às 20:25 do mesmo dia, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 5: As espécies e a vida no planeta.

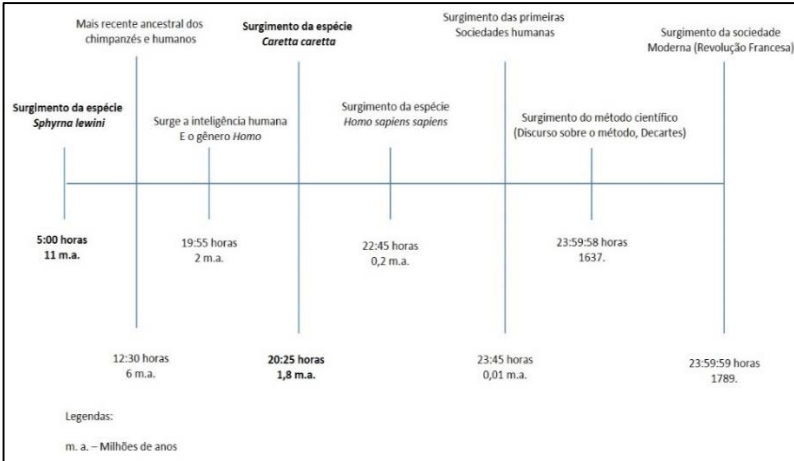


Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do especialista Daniel Wagner Rogério a partir de Teixeira *et al.* (2009).

Noutra comparação, entre o surgimento dessas duas espécies e a dos humanos, temos que elas são muito, muitíssimo mais antigas: quando utilizado o mesmo artifício da linha do tempo, porém estimando em um dia o período entre o surgimento das duas espécies e o surgimento da nossa (*Homo sapiens*<sup>50</sup>), podemos ilustrar conforme a figura abaixo.

<sup>50</sup> O gênero de primatas homínídeos que faz parte da tribo dos *homininini* recebe o nome de *Homo*. Todas as espécies, à exceção do *Homo sapiens* (o homem atual), estão extintas. Os *Homo* teriam surgido há cerca de 2,4 milhões de anos. O *Homo sapiens sapiens* é considerado como uma subespécie do *Homo sapiens*. As características do *Homo sapiens sapiens* são as que definem o homem moderno. Pode-se dizer, no entanto, que o *Homo sapiens sapiens* é o gênero cujos integrantes apresentam a mesma anatomia que as povoações humanas da atualidade e que desenvolvem aquilo que se conhece como sendo um comportamento moderno. Os restos dos *Homo sapiens sapiens* mais antigos foram encontrados na Etiópia (com uma antiguidade de 195.000 anos) e na África do Sul (125.000 anos). Fonte: <http://conceito.de/homo-sapiens-sapiens>, consultado em 22 setembro de 2016.

Figura 6: As espécies em relação aos humanos.



Fonte: Elaborado pelo autor com auxílio do especialista Daniel Wagner Rogério a partir de Teixeira *et al.* (2009).

Interpretando essas duas escalas do tempo, com base na referência artificial de um ano desde o surgimento da vida na Terra, pode-se ter uma ideia clara da assimetria que salta deste quadro. “Recém chegados” ao caldo evolutivo do Planeta, mais precisamente às 22:45 do último dia deste ano fictício, os humanos começaram a se organizar como sociedade às 23:45, multiplicaram-se aos bilhões e desenvolvendo-se em diversos sentidos, incluindo a capacidade de investigar e transformar a natureza de modo metódico, de “fazer ciência” de maneira mais sistematizada às 23:59 e 58 segundos e, no momento seguinte, mais precisamente às 23:59 e 59 segundos, decretaram uma era promissora para si e para o planeta, a Era Moderna, representada neste quadro pela Revolução Francesa. Ou seja, todo o processo de desenvolvimento tecnológico e econômico que culminou com expansão populacional, com a consolidação do capitalismo globalizante e suas consequências, entre elas a extinção de espécies no ritmo atual, teria acontecido nos dois últimos segundos deste ano fictício.

Este cenário criado com essa representação do tempo relativamente às espécies ajuda a entender que, “aos olhos” de tubarões e tartarugas marinhas, os humanos chegaram a este sistema vivo, o planeta Terra, muito recentemente, mas de maneira avassaladora, dominando todos os espaços das terras e dos mares e ameaçando a existência de outras espécies, como é o caso.

Em resumo, a escolha dessas duas espécies se justifica por serem muito antigas, por serem ameaçadas de extinção por conta da ação humana, por serem objeto de esforços da sociedade humana para sua conservação.

Esses esforços se traduzem em PPs e, neste quadro de relações complexas entre humanos e não humanos, essas duas espécies passaram a protagonizar controvérsias e discussões acerca das medidas de proteção e manejo, principalmente relacionadas à sua conservação por meio de planos e estratégias que incluem a gestão de recursos pesqueiros. Embora as Tartarugas Marinhas sejam afetadas por outras ameaças nas etapas de reprodução nas praias, como iluminação e ocupação da zona costeira, a pesca é considerada a ameaça mais forte dentre os vetores de impacto conhecidos (LEWISON e CROWDER, 2007; WALLACE *et al.*, 2013). O resultado desta trama para os não humanos aqui representados pela Tartaruga Cabeçuda e o Tubarão Martelo é o aumento do risco de extinção; em outras palavras, é a possibilidade da existência e, por outro lado, a não existência que está em jogo.

Esta história, seu fluxo, suas etapas, seus planos e seus efeitos compõem o quadro geral desta estratégia de pesquisa e serão desenvolvidos adiante como parte dos resultados. O que é essencial dessa apresentação acerca das duas espécies é considerar dois aspectos principais: que as tartarugas marinhas são consideradas ameaçadas de extinção há décadas (anos 80) e os tubarões mais recentemente (2014); que esta diferença temporal na classificação tem desdobramentos fundamentais para a formulação e implementação da PP foco desta pesquisa; e que a AP aplicada para o funcionamento deste aparato institucional tem papel importante na manutenção ou ampliação do formalismo, tornando mais ou menos efetiva a implementação dos planos e, conseqüentemente, das normas que instam à ação.

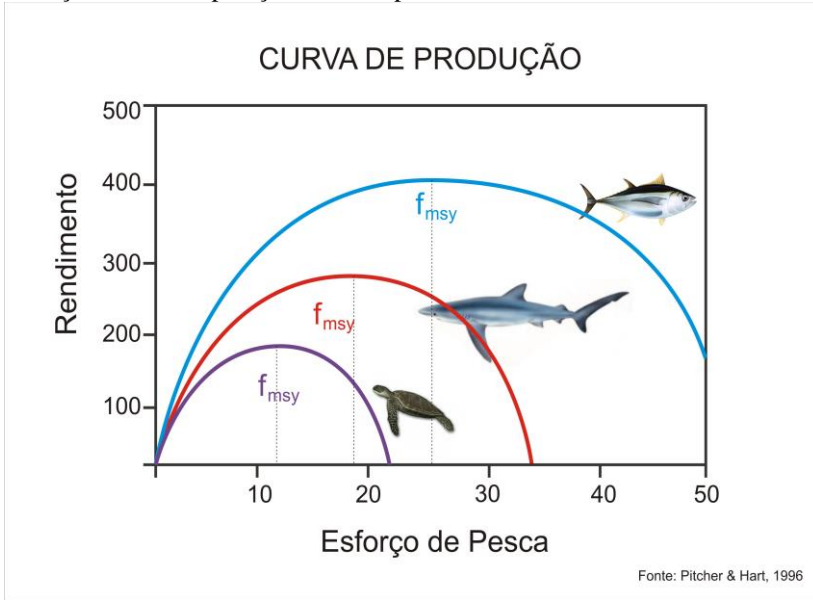
O que acontece na prática é que a pesca comercial e suas distintas modalidades são planejadas para atuar sobre espécies abundantes e resilientes, que por conta de suas características biológicas, suportariam a retirada de parte de sua população pela pesca, compensando-a com estratégias reprodutivas específicas.

Porém, em função da relativa ou baixa seletividade dos aparelhos de pesca, outras espécies são capturadas, que não são alvo direto da pesca, denominadas de *fauna acompanhante*; entre elas, há aquelas que possuem características biológicas particulares que limitam sua capacidade de repor a retirada de parte de suas populações por conta da pesca. À ocorrência destas espécies na pesca se denomina *Capturas Incidentais* e

este fenômeno é considerado uma das principais fontes de impacto antropogênico sobre essas espécies.

A título de ilustração, a seguir há uma representação gráfica deste fenômeno visto pela lente da biologia pesqueira:

Figura 7: Representação da Captura Máximo Sustentável das espécies ameaçadas em comparação com a espécie-alvo.



Adaptado pelo autor de Pilcher e Hart (1996).

Este gráfico é uma representação feita a partir de um modelo sintético da teoria pesqueira suportado pelo conceito de “Captura máxima sustentável” - CMS<sup>51</sup>, e elaborado de com dados e unidades fictícios,

<sup>51</sup> “Um dos princípios fundamentais da teoria pesqueira é que existe uma relação, que pode ser repetida, entre a aplicação do esforço de pesca e a captura média obtida. A produção (em peso) cresce com o aumento do esforço de pesca até um certo ponto, a partir do qual declina mesmo com aumento do esforço. Porém, esse conceito é uma idealização, pois a relação está sujeita a mudanças devido a alterações ambientais. Espera-se no entanto que: (1) na ausência de esforço, não haja captura, (2) sob uma intensidade muito elevada de esforço, o estoque seja reduzido a um nível tão baixo que os peixes remanescentes não são capazes de produzir um excedente e (3) a captura ou produção máxima sustentável, CMS ou MSY (*Maximum Sustainable Yield*), encontra-se em algum ponto entre esses dois



apenas para dar uma ideia razoável do que acontece nestes casos, por este motivo foi utilizado neste estudo como modelo a ilustrar o problema da interação entre espécies ameaçadas e a pesca.

Quando o Rendimento, entendido como as capturas, a produção, ou aquilo que é retirado de biomassa pela pesca, é comparado com o Esforço de Pesca, que é o tamanho da máquina extrativa, representada pela quantidade de barcos, número de anzóis ou milhas de redes, o resultado idealizado é uma curva que possui no seu ponto mais alto da parábola a quantidade de biomassa máxima que cada uma das espécies suporta, sem comprometer irremediavelmente sua capacidade reprodutiva e sua capacidade de reposição populacional.

Transpondo este esquema teórico às espécies aqui consideradas, seria o mesmo que afirmar que os atuns, por exemplo, suportam um esforço de pesca máximo que não atende aos requerimentos mínimos das tartarugas-cabeçudas ou dos tubarões-martelo. Ou seja, ao se almejar o rendimento máximo sustentável estipulado para atuns, aumenta-se o risco de extinção das duas espécies por serem menos resilientes e, por conta disso, mais vulneráveis. Para se evitar esse resultado há que se desenvolver e implementar o que se denomina e *medidas mitigadoras* no âmbito do ordenamento e da gestão pesqueira, para que se aumente a seletividade e diminua a incidência das espécies não-alvo nas pescarias.

Por um lado, os acordos internacionais e a legislação de quase todos os países possuem restrições à este tipo de impacto e criam normas e estratégias para mitiga-lo, quase sempre com medidas que alteram as tecnologias ou as áreas e épocas possíveis para se praticar a pesca, em sistemas de gestão tipo comando-controle. Por outro, o setor pesqueiro reage costumeiramente a este tipo de regras com resistência e desconfiança, alegando insuficiência de pesquisa ou possíveis perdas econômicas na produção.

A tensão criada entre estes interesses é ou deve ser mediada pelas organizações regionais de ordenamento pesqueiro, as Organizações Regionais de Ordenamento Pesqueiro – OROPs, entre elas a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico – ICCAT, e no âmbito nacional pelos estados-nação, por meio de seus aparatos normativos e institucionais. No nível internacional o papel de fomentar a gestão destes recursos é exercido pela FAO por meio de seu Comitê de Pesca – COFI/FAO.

---

extremos, de nenhum a um esforço muito elevado (SHEPHERD, 1988; HILBORN e WALTERS, 1992, *Apud* CATELLA, 2004, p. 12).

A limitada capacidade de resolver efetivamente este problema, com o sentido de conduzir este processo de gestão em condições razoáveis para atingir resultados almejados, é a principal ameaça a algumas espécies de não-humanos envolvidos nessa trama, principalmente às suas chances de sobrevivência como espécies ecologicamente viáveis, representadas neste estudo pelo tubarão-martelo e pela tartaruga-cabeçuda.

A presunção de que essas variáveis possam ser ‘administradas’ pela ação dos estados e outros organismos aproxima este problema do objeto empírico sobre o qual se desenrola esta pesquisa: uma Política Pública – PP – ambiental, entendida como o aparato institucional/normativo dedicado a resolver este problema que afeta de maneira fundamental os não-humanos, a ponto de contribuir de forma concreta para seu desaparecimento como espécies.

Esta apresentação certamente superficial dos dois protagonistas não humanos é fruto das ciências biológicas que se dedicam a estudá-los. A linguagem e as abordagens são as predominantes nas discussões em torno de sua *conservação* ou *uso sustentável*, duas “lentes” que tratam do mesmo objeto, porém, a partir de conceitos e visões de mundo diferentes.

A abordagem adotada nesta pesquisa, a Teoria Fundamentada em Dados – TFD -, deve enriquecer esta compreensão com as visões a respeito dessas espécies, via interpretação dos especialistas que têm dedicado suas vidas a estudá-los. Convidados a expressar suas percepções acerca desta questão e a vê-los sob a forma de sujeitos de uma arena fictícia, as expressões formuladas pelos pesquisadores que as investigam e com as quais possuem relação forte de entendimento e valoração intrínseca, passarão a compor a narrativa a ser formulada pelo pesquisador.

É necessário reconhecer que, por serem opiniões formuladas pelos especialistas, há que se levar em conta a relação forte entre estes pesquisadores e as espécies às quais dedicam parte importante de suas vidas. De qualquer forma, trazer a história desta PP seguindo tubarões e tartarugas marinhas, conduz esta pesquisa a decifrar a versão mais próxima do entendimento desses participantes, espécies por meio dos especialistas interessados na sua existência, ou, visto por outra perspectiva, empenhados em pesquisa-los e, por consequência lógica, na sua não-extinção.

Espera-se que, desta forma, seja possível comparar e contrapor visões e buscar pistas dos aspectos mais proeminentes que mantêm ou alargam a distância entre as normas, os planos e os fatos administrativos concretos da política pública dedicada a conservação destas espécies, ou

destes “recursos”, aqui representados pelas espécies não humanas, vistas, por esta abordagem como beneficiários indiretos desta PP.

## **1.2 JUSTIFICATIVAS**

Os argumentos em favor da relevância deste estudo estão apresentados a seguir em dois tópicos. Em primeiro lugar, os argumentos que justificam realizar esta pesquisa sob o ponto de vista do autor. A seguir serão apresentadas as motivações que demonstram a relevância deste estudo e suas possíveis contribuições teóricas e práticas.

### **1.2.1 Posicionamento preliminar do autor<sup>52</sup>**

Para mim a escolha deste tema, deste problema e do caso empírico pesquisado (conservação marinha) tem fortes justificativas de caráter pessoal e profissional. Não seria exagero afirmar que neste momento da vida eu não poderia conceber outro objeto de estudo para o desenvolvimento desta Tese, tendo em vista minha relação de envolvimento pessoal, institucional e profissional com este tema, principalmente com relação às espécies marinhas, entes com os quais tive e tenho o privilégio de conviver tão proximamente.

Sou nascido e criado no interior do estado de São Paulo, em Barretos, região conhecida por seus vínculos com a pecuária e a cultura sertaneja. Motivado por impulsos de buscar novos horizontes e por uma forte atração pelo Mar, decidi cursar Oceanologia, que concluí em na FURG, Rio Grande/RS em 1985. Cursei pós-graduação em nível de especialização em Manejo de Áreas Protegidas (México, em 1993) e Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010), com o tema Gestão de Unidades de Conservação. Trabalhei na implantação do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos e Projeto Baleia Jubarte, na Bahia (1987 a 1990), e da Reserva Biológica Marinha do Atol das Rocas, no Rio Grande do Norte (1990 a 1995). Fui dirigente do IBAMA nas áreas de Unidades de Conservação (1995-2000) e de Gestão de Recursos Pesqueiros (2000 e 2001). Nos últimos anos venho atuando como Analista Ambiental do ICMBIO no Centro Tamar SC e coordeno um programa de pesquisa e conservação de tartarugas marinhas na pesca.

---

<sup>52</sup> Conforme esclarecido anteriormente, este tópico está redigido na primeira pessoa em função do caráter pessoal das afirmações.

Logo após terminar a graduação em 1985, seguindo o fluxo dos movimentos e ansioso para viver grandes desafios, tive oportunidades de ocupar postos de trabalho até então impensáveis por mim antes de terem sucedido: após um período trabalhando como instrutor de mergulho no Litoral de São Paulo, fui estagiário do **Projeto Tamar**<sup>53</sup> no verão de 1986 na Praia do Forte, Litoral Norte da Bahia, convidado por um amigo, Júlio Gonchorosky, para substituir um colega adoentado. Dali fui convidado para trabalhar com este mesmo amigo na implementação de Unidades de Conservação Marinhas (P. N. Marinho dos Abrolhos, na Bahia e posteriormente na Reserva Biológica do Atol das Rocas no Rio Grande do Norte). A permanências nessas áreas proporcionou o envolvimento direto em projetos de conservação de fauna, como baleias, aves e tartarugas.

Nos anos que trabalhei nessas áreas marinhas o mergulho sempre foi uma das atividades mais praticadas, tanto para o trabalho de pesquisa e monitoramento, quanto nas horas de lazer, pois nas ilhas o espaço terrestre é mínimo e se passa a maior parte do tempo na água, ou nas praias monitorando a reprodução das tartarugas marinhas.

O conhecimento de áreas recifais como Abrolhos e Rocas vistas “por dentro” proporciona uma convivência muito próxima com o ambiente marinho e obviamente com as espécies, dentre as quais os tubarões e as tartarugas. Sem se aprofundar em sentimentalismos desnecessários, é importante ressaltar a admiração, o respeito e o encantamento que foram se desenvolvendo em mim com relação a essas espécies, sua beleza, a complexidade de suas vidas e o conhecimento acumulado por esses seres fantásticos em milhões de anos, que os fazem verdadeiros Senhores do Mar.

Porém, para poder estar nesses sítios espetacularmente encantadores desfrutando dessa intimidade com os não humanos, este

---

<sup>53</sup> As tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil sofrem com diversos impactos de origem humana e ao longo do século XX suas populações se reduziram consideravelmente. Para reverter esta tendência, em 1980 foi criado o Programa Nacional de Conservação de Tartarugas Marinhas, conhecido como Projeto TAMAR. Atualmente ele é fruto da união de esforços entre o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação das Tartarugas Marinhas e da Biodiversidade Marinha do Leste (Centro TAMAR/ICMBio) e a Fundação Pró-Tamar, instituição não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1988 e considerada de utilidade pública federal desde 1996. O Tamar atua na pesquisa, conservação e manejo das cinco espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil. Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/pesquisador/7055-centros-de-pesquisa/centros-de-pesquisa-tamar/8160-historia>, consultado em 14/10/2016.

tempo tinha que ser compartilhado com os humanos, principalmente para desempenhar outra função, a de administrador.

Assim como muitos outros contemporâneos egressos de cursos de formação em ciências naturais, fui lançado a uma categoria funcional que poderíamos denominar de “prático em administração pública”, a partir do momento no que fui incorporado à burocracia estatal por meio de recrutamento em órgãos públicos no final da década de 80. No meu caso, um convênio entre o extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) criavam quadros temporários em programas de conservação de fauna por meio de terceirização de meios, incluindo recursos humanos.

Primeiramente tive que ser treinado na elaboração e execução de convênios entre o governo e ONGs da época, pois era dali que vinham os recursos para a realização do trabalho, inclusive nosso salário. Com a criação do IBAMA e extinção do IBDF em 1988, fui incorporado ao serviço público federal, primeiramente por contrato temporário e depois por força de uma decisão judicial que definiu a estabilidade deste tipo de funcionários que, como eu e muitos outros, compúnhamos o corpo técnico do recém criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, na fatia que tinha como expertise a conservação de espécies e ecossistemas, oriunda do IBDF e da também extinta Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA).

Minha inserção no campo sempre intensa, e segue sendo, o que proporciona acesso aos agentes públicos, cientistas e outros humanos envolvidos neste tema, bem como aos não humanos, que defini como supostos beneficiários destas políticas, a Tartaruga Cabeçuda e o Tubarão Martelo.

Esta participação direta no tema/problema/objeto desta pesquisa certamente pode contribuir para a tentativa de descrever este fenômeno da maneira mais completa possível. O fato de eu estar imerso no campo, desempenhando distintos papéis e atuando em diferentes posições, entre o ativista, o técnico e o político, faz com que eu tenha acesso a uma gama de informações e, principalmente, tenha vivência e experiência prática acumulada, por trabalhar diretamente com esta questão há quase trinta anos.

Essa situação transposta para a Academia faz com que, ao invés de ser um pesquisador envolto em questões teóricas na busca de um caso que permita confronta-las e aprimora-las, muito comum em pesquisas em administração, eu penso que sou o contrário, um caso na busca de uma teoria que permita compreendê-lo e explicá-lo sob bases presumidamente científicas.

Porém, por outro lado, este envolvimento coloca em jogo um dos maiores desafios metodológicos a ser enfrentado por mim para empreender uma trajetória de pesquisa: os requerimentos éticos envolvidos na necessidade de perseguir – certamente sem nunca alcançar - uma posição de relativa *neutralidade* com relação ao objeto de pesquisa.

Embora esta noção de neutralidade científica seja idealizada e presumidamente alcançada nas correntes de pensamento positivistas<sup>54</sup>, a mesma é considerada como algo inatingível por algumas correntes críticas e subjetivistas, notadamente nas ciências sociais.

Para lidar com este desafio que é pesquisar o próprio campo de atuação profissional, desde o início desta pesquisa, tive como prioridade incorporar alguns requisitos na postura de pesquisador que pudessem auxiliar na difícil relação investigador/participante, intrínseca à minha situação.

### 1.2.2 Relevância

Não parece haver dúvidas que a situação até aqui relatada é um problema mais que relevante para as espécies de não humanos, pois os estudos aplicados a este tema indicam que a seguir neste ritmo, as ações humanas podem ter como resultado sua extinção. Mas há normas e planos para evitar este final nefasto que compõem as PPs desenvolvidas para este fim.

Cabe agora dimensionar a importância deste problema aos olhos dos humanos como um objeto de pesquisa em Administração.

Afinal, este é um problema relevante ou importante?

Quatro conotações devem ser tomadas para configuração e análise deste problema quanto a ser relevante ou importante:

- como problema político-social, pois este amplo intervalo entre os planos e os fatos gera prejuízos para o estado, por manter aparatos institucionais de gestão (executivo), e de mediação/sanção (judiciário), que custam aos cofres públicos; e para a sociedade, que não recebe aquilo que essas políticas públicas prometeram com relação aos presumidos benefícios da sustentabilidade;

- como problema ambiental, pois ao não contribuir efetivamente para a proteção das espécies vulneráveis, neste sentido, pode ter efeito reverso, contribuindo para a extinção, contrariando assim preceitos constitucionais que protegem legalmente os bens da União;

---

<sup>54</sup> Principalmente Auguste Comte, na Filosofia e Émile Durkheim, na Sociologia.

- como problema sociológico, pois este objeto é tema de pesquisa que deve ser investigado no campo da administração e de avaliação de políticas públicas, pelo caráter de pesquisa aplicada num campo empírico relevante para o desenvolvimento dessas disciplinas.

- como problema “prático”, com o sentido do impacto da integração, da sinergia e da retroalimentação entre os três tipos descritos acima.

Com base nas definições do problema acima mencionadas cabe um esclarecimento quanto aos significados e aos seus desdobramentos com relação à realização deste estudo: os dois primeiros sentidos constituem o corpo de argumentos que justificam a importância política em estudar este objeto; o terceiro representa o desafio de descrevê-lo e de pesquisá-lo sob fundamentos científicos, por meio de métodos e bases teóricas “suficientemente adequadas” aos objetivos propostos; o quarto tipo de problema é a constatação que essa operação teórica de “separar” o problema em partes essencialmente distintas não reduz o sentido da sua totalidade e, principalmente, não atenua seu poder de interferir na vida prática, no dia-a-dia dos sujeitos envolvidos nessa trama.

Do lado dos humanos, pesquisadores, pescadores, agentes públicos, ativistas de distintas causas e ideologias se vêm envolvidos em conflitos, frustrações e descontinuidades nas suas atividades cotidianas, sem uma visão mínima de racionalidade e objetividade nas relações meios/fins, causas/efeitos.

Do lado dos não humanos, as espécies alvo dessas políticas seguem sendo capturadas, consumidas ou descartadas, sem critérios objetivos que assegurem sua existência em bases sustentáveis, ou, no mínimo, retardem sua extinção<sup>55</sup>, uma vez que, ela poderia, em tese, ser evitada pela ação humana, ao menos neste período da história do Planeta.

Porque é oportuno estudá-lo?

O tema ambiental é tratado em ciências sociais sob várias perspectivas, algumas têm a questão da conservação da biodiversidade como central. Há evidências de que no Brasil a atenção a este tema por parte das ciências sociais teria sido tardia (THOMAZ SANDRONI e TEIXEIRA CARNEIRO, 2016), com crescimento mais forte a partir dos anos 2.000, principalmente por parte da Antropologia, Economia e Sociologia Política, sendo que o tema da conservação da biodiversidade é quase que totalmente ausente nas pesquisas em administração.

---

<sup>55</sup> Um conceito peculiar que explica este retardamento na extinção é a “*lentición*”. Cunhado por Domingo (2011) como alternativa a *conservação*, este conceito será comentado oportunamente nas discussões, ao final desta pesquisa.

Esta lacuna pôde ser observada em recente levantamento de busca no Portal CAPES com o verbete “biodiversidade” com os seguintes resultados: a busca em português, retornou 261 trabalhos publicados entre 1975 até 2015; com os verbetes “biodiversidade marinha”, somente um trabalho; com os termos em inglês, *biodiversity* de 1940 e 2015, foram 84.392 artigos; com *marine biodiversity*, 6.354, de 1970 até agora (antes de 70 não havia nenhum trabalho), sendo que todos estes trabalhos foram publicados em periódicos fundamentalmente das ciências naturais ou das chamadas ciências ambientais.

Nesses artigos a ênfase mais encontrada é a busca de ferramentas ou indicadores de efetividade de gestão ou de conservação, ou na análise da participação social em processos de gestão. Neste tipo de trabalho é comum a constatação de que os entraves para maior efetividade na ou maior participação social em programas ou projetos são oriundos da “má ou insuficiente gestão” (burocrática, centralizada, lenta, etc.), portanto, seria natural que este tema fosse de interesse das ciências administrativas ou dos estudos organizacionais.

Porém, em periódicos da área de administração não foi encontrado absolutamente nenhum trabalho com esses termos, o que denota uma lacuna importante e evidencia uma falta de interesse do especialistas deste campo com relação a este tipo específico de objeto de estudo.

Decorrente desta problematização, a fundamentação teórica que será acionada para contribuir com este estudo deverá ser obrigatoriamente multidisciplinar, com o intuito de oferecer, em alguma medida, abrangência, coerência e poder explicativo com relação a estes tipos de problema. Como é muito difícil conciliar profundidade com a amplitude das disciplinas envolvidas nessa abordagem, a fundamentação teórica acionada para contribuir com este estudo será comentada em termos mais gerais, de princípios e diretrizes, do que aprofundada em suas idiossincrasias teóricas e aplicações empíricas.

Com relação à escolha deste objeto, há outra característica particular que concorreu para sua eleição que é importante enfatizar: o caráter de urgência; pois o processo que essas ações pretendem evitar, ou, no mínimo retardar, é a perda da biodiversidade, as extinções de espécies, fenômenos teoricamente evitáveis pela ação dos humanos; e, sempre é necessário recordar que a extinção é um processo quase silencioso e, pior, irreversível.

### **1.3 ESTRUTURA DO DOCUMENTO**



Na sequência desta Introdução (1), além deste preâmbulo que trata da configuração preliminar do tema e do objeto, há alguns tópicos específicos de apresentação e delimitação de elementos essenciais e os objetivos que compõem este estudo, O problema e seu contexto - dos humanos e dos não-humanos, as Justificativas - fatores que abordam o Objeto de Pesquisa quanto a sua relevância empírica e teórica, bem como as motivações do autor para pesquisa-lo. Na sequências constam os seguintes tópicos:

(2) a trajetória metodológica contendo a abordagem preliminarmente definida, os caminhos que levaram à estratégia metodológica adotada, o *corpus* e o desenvolvimento da pesquisa;

(3) o marco teórico inicialmente utilizado e alguns conceitos de PPs, da APB, do Direito, da Gestão e do Formalismo, acompanhados de um resumo do processo de construção dos resultados;

(4) Os resultados, contendo a lógica de elaboração das linhas do tempo da PP e as categorias emergidas dos dados, a construção do objeto PP e as categorias da APB que operam nessa PP;

(5) a discussão acerca dos resultados frente aos marcos teóricos mais relevantes que foram acionados durante a pesquisa; e, por fim,

(6) a conclusão com o posicionamento final do autor.

## 2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Apesar de tratar de fenômenos observados sob as lentes das ciências sociais aplicadas – administração e políticas públicas –, este estudo considera como elementos relevantes que auxiliam a “contar essa história”, os não-humanos, no caso, tubarões e tartarugas marinhas.

Esta opção conduziu obrigatoriamente o pesquisador a uma aproximação e, no limite, a uma confrontação, entre pressupostos e visões da realidades advindas das ciências sociais, com outros oriundos das ciências naturais.

Essas últimas são tradicionalmente investigadas a partir de fundamentos e procedimentos quantitativistas oriundos da tradição empirista e positivista, em contraste com a predominância de abordagens qualitativas e interpretativistas e objetos teóricos nas primeiras.

Independentemente das questões e delimitações entre as ciências ou entre disciplinas, os elementos citados acima ilustram a complexidade do objeto de pesquisa, característica comum a fenômenos sociais deste tipo e de estudos de PPs em particular (LASSWELL, 1951), o que levou inevitavelmente ao desenvolvimento de um marco metodológico que foi

se moldando ao problema e seus movimentos durante o período da pesquisa e às características e limitações do próprio pesquisador

## **2.1 ABORDAGEM**

Para acompanhar a trajetória do autor na busca de uma abordagem metodológica que se adequasse aos objetivos e às peculiaridade do objeto, foi visto como necessário descrever este processo de escolhas que culminou com a “construção” do método e da estratégia de pesquisa adotada, que por sua vez, foram frutos de um processo de aprendizagem que também foi se delineando e se consolidando no decorrer do estudo.

### **2.1.1 Abordagem preliminar**

No início do planejamento desta pesquisa havia a tendência de se adotar uma abordagem metodológica mais usual no campo da administração, como o Estudo de Caso a ser investigado por uma pesquisa eminentemente qualitativa sob limites de um marco teórico específico.

Havia argumentos suficientes que indicavam este caminho, uma vez que o fenômeno escolhido como objeto de estudo se enquadrava de maneira aceitável como “um estudo de caso”, pois tem características de peculiaridade, complexidade específica a ser pesquisado com alguma profundidade, com intuito de classifica-lo, compreende-lo e confronta-lo com hipóteses teóricas previamente definidas (a tese), a partir de categorias também previamente delimitadas a questões e relações entre estruturas e funções, entre processos e substância, e entre arranjos institucionais e efetividade.

No entanto, após o exame de qualificação, a conjunção de dois fatores levaram pesquisador e orientador a reverem fundamentalmente a estratégia de pesquisa: 1. as recomendações dos avaliadores e, 2. a precipitação de alguns acontecimentos fortes que mudaram fundamentalmente a estrutura administrativa dedicada a esta PP e parte indissociável do objeto de pesquisa. Em decorrência disso houve a decisão de buscar alternativa metodológica que pudesse facilitar e potencializar o esforço de investigação já iniciado e possibilitar um resultado válido cientificamente.

1. Da Banca do exame de qualificação, entre outras recomendações importantes para o aprimoramento do projeto, houve um foco especial na necessidade de explorar o caráter multifacetado (complexo?) dos fenômenos (PP, AP, relação com não humanos, etc.), com auxílio de visões e abordagens distintas, de disciplinas distintas; ou seja, enfrentar a

árdua tarefa de exercitar a interdisciplinaridade e, assim, ampliar as possibilidades de compreender, descrever e, quiçá, explicar de maneira mais robusta os fenômenos e os processos observados.

2. Nas semanas seguintes ao exame de qualificação, num espasmo de reforma administrativa no governo federal, houve a extinção do MPA, e, na semana seguinte houve a deflagração da “Operação Enredados” da Polícia Federal, que culminou com a prisão e condução coercitiva de vários dirigentes públicos do próprio MPA e do IBAMA, sindicalistas e empresários da pesca, por suspeitas de corrupção ativa, passiva, “venda” de licenças, entre outros ilícitos. Importante ressaltar que alguns dos envolvidos nas denúncias constavam da lista de participantes da pesquisa, ou seja, seriam entrevistados como fonte de dados primários<sup>56</sup>.

Estes episódios e seus desdobramentos para os fins desta tese serão explorados com mais detalhes durante as etapas de análises dos dados. Neste momento basta compartilhar com os leitores que estes fatos, estampados nos jornais e em todas as outras mídias de notícias, de certa maneira, na prática, “confirmavam a tese” previamente estabelecida pelo autor<sup>57</sup>.

Esta percepção levou a uma reflexão profunda acerca do altíssimo grau de irracionalidade estampado nesses últimos acontecimentos relativos a esta PP e aos percalços que estes movimentos intempestivos da APB e da Justiça inseriam no caso, imobilizando naquele momento, por completo, a gestão. Esta assunção conduziu a uma necessária mudança de rumos, não só da estratégia, mas também do próprio esquema geral de problematização e abordagem de pesquisa anteriormente elaborado.

### **2.1.2 Mudança de rumo**

A ideia de efetuar a pesquisa empírica com base num marco teórico que essencialmente aposta na racionalidade como uma das categorias centrais a determinar as ações dos sujeitos e tomadores de decisão<sup>58</sup>, e

---

<sup>56</sup> É importante ressaltar que alguns denunciados foram efetivamente entrevistados após o arrefecimento da situação na justiça.

<sup>57</sup> Conforme mencionado na Página 23: “fatores políticos, mais que estruturais, contribuem para a ampliação/manutenção do formalismo na PP; porém, a instabilidade estrutural presente neste campo, patrocinada por fatores também políticos, exacerba esses efeitos”.

<sup>58</sup> Mesmo assumindo limites a essa racionalidade como limitada por motivos de insuficiência de informações, fatores organizacionais ou mera limitação da ação

constatar que ela, a racionalidade, estar aparentemente ausente nos fenômenos observados nos últimos movimentos do objeto, não pareceu plausível nem instigante a ponto de justificar este esforço. Afinal, concluir que não havia racionalidade aparente na *gestão*, e que o problema era de natureza *política*, seria mera tautologia, bastava usar como referência empírica as manchetes dos jornais.

As particularidades deste objeto de estudo abalado nas suas estruturas institucionais e políticas de maneira abrupta, deixou um sentimento de perplexidade nas comunidades de especialistas e burocratas envolvidos nesta trama, e, obviamente, no próprio autor.

Houve assim a percepção que “chegar no campo” com um marco teórico específico delimitando o olhar, com categorias de análise previamente definidas, com as “caixinhas prontas, fechadinhas” (CAITANO, 2016<sup>59</sup>), poderia deixar de lado outras possibilidades de compreensão do objeto e a riqueza dos elementos e dos movimentos envolvidos nesta trama, abalada fortemente por esses fatos que acabaram modulando e redefinindo os rumos da realidade observada na direção de um verdadeiro colapso da capacidade administrativa dedicada a este tema.

Daí surgiu a ideia tentar uma imersão nas “caixas-pretas” *gestão* e *política* a partir do que os dados oriundos dessa realidade pudessem indicar, o que levou à adoção da TFD como estratégia principal a orientar o método de pesquisa.

Esta decisão foi tomada com o objetivo de contribuir para a elaboração de uma compreensão com vistas a uma explicação dos processos observados, do fluxo das ações, da administração em ação, e, neste processo circular e cíclico, formular hipóteses teóricas que surgissem, que brotassem da realidade, sem uma “camisa-de-força que abraçasse” o objeto com amarras teóricas delimitadas para decifrar esta realidade, reduzindo a possibilidade da pesquisa a chegar a resultados mais originais e instigantes. Conseqüentemente, coube ao pesquisador e ao orientador assumirem os riscos e desafios desta decisão.

O fato de estar atuando no campo e nas estruturas objetos desta pesquisa, associado ao desenvolvimento de uma leitura “cientificamente modulada” dos fenômenos organizacionais há algum tempo, possibilitou

---

humana, que levam as decisões para o nível satisfatório, no lugar do ótimo ideal (MARCH e SIMON, 1981; SIMON, 1979).

<sup>59</sup> Expressão coloquial utilizada por Déris Isolina Machado de Oliveira Caitano na sua Banca de Doutorado com a Tese “NO LIMITE DA RAZÃO: A TENSÃO, O DELIBERAR E *PHRONESIS*: Uma análise pragmática sobre as situações críticas de gestão no trabalho dos agentes do Complexo Penitenciário do Estado (COPE)”, no CPGA/UFSC em 31/10/2016.

ao pesquisador uma experiência vivida na prática que acabou por gerar um repertório teórico pretérito ao início desta pesquisa, que não seria coerente nem possível deixar de lado. Esta imersão do pesquisador no campo, ao mesmo tempo, trouxe também um problema: o risco de viés e de vir a forçar a aderência dos dados a categorias pré-estabelecidas, o que comprometeria fatalmente a objetividade e validade científica.

A decisão de adotar esta abordagem metodológica inspirada na TFD foi efetuada com o objetivo de estabelecer um caminho cientificamente válido para incorporar nas análises o conhecimento acumulado nessa trajetória de prático/pesquisador e, por outro lado, evitar um resultado limitado à visão do autor.

Esta estratégia, em tese, atendia a uma dupla preocupação: (i) aproveitar ao máximo a participação direta do autor na construção e configuração do objeto; (ii) reduzir ao máximo o viés fortíssimo que o pesquisador traz consigo. A ideia de utilizar fundamentos da TFD foi proporcionar que as evidências oriundas da pesquisa empírica com os participantes fossem a principal fonte de objetivação, oriundo dos dados coletados no momento desta pesquisa, e que assim pudesse trazer à tona visões e interpretações dos participantes.

Esta visão foi vital para a escolha da estratégia metodológica com a TFD como eixo principal e que pode ser definida como uma estratégia de pesquisa predominantemente qualitativa, resultado da combinação de fundamentos da TFD na sua vertente construtivista, com técnicas de pesquisa qualitativa inspiradas na observação participante e na etnografia.

A vertente da TDF utilizada como orientação metodológica é a versão construtivista (CHARMAZ, 2006) e seu papel é o de servir como guia principal e fonte de procedimentos para a sistematização e análise de dados obtidos no campo.

Algumas técnicas de pesquisa qualitativa em ciências humanas complementam esta estratégia em dois “momentos” deste estudo: por um lado, moldando a **postura do pesquisador** para o exercício da perspicácia suficiente para a utilização de técnicas de coleta de dados, com uso de **observação participante, entrevistas, diários e notas de campo**; e, por outro lado, na forma de **produção do resultado**, como uma **narrativa** produzida a partir de hipóteses teóricas agrupadas de maneira a “construir” tanto o **objeto (o que é)**, por meio da uma descrição multidimensional, quanto uma teorização a respeito de **como ele opera (como funciona)**, na forma de uma teoria substantiva.

A expectativa é que deste esforço de construção de conhecimento possa emergir um resultado suficientemente robusto a ponto de gerar um

grau de intersubjetividade aceitável para os fins científicos desta empreitada.

### 2.1.3 Abordagem adotada

A estratégia metodológica adotada é fruto de uma visão construída por uma *abordagem*, com o sentido do olhar prevalecente e das lentes utilizadas para ver, descrever e, se possível, compreender o objeto. Desta abordagem derivou a *estratégia*, com o sentido do percurso percorrido, com suas respectivas etapas e procedimentos. Estes dois elementos não são isolados no processo de pesquisa, mas imbricados e circularmente relacionados desde sua concepção até sua execução.

Se fosse para nominar a abordagem utilizada neste estudo, poderia ser definida como ecológica/sistêmica, no sentido de trazer à tona e abordar elementos preponderantes do que se considera, numa visão darwiniana<sup>60</sup>, portanto, evolucionista: “luta pela vida, a luta pela existência”, realidade na qual estão inexoravelmente imersos humanos e não humanos.

Em análise de PPs esta abordagem se aproximava de duas correntes teóricas que se dedicam a investigar PPs, a dos Múltiplos Fluxos (*Multiple-streams*) de Kingdon (2003) e a abordagem das Coalizões de Defesa (*Advocacy coalitions*), de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999), que buscam explicar, cada qual à sua maneira, como se dá a formação dos subsistemas sociais, ou das comunidades políticas e suas coalizões em torno da formação das agendas das PPs, neste caso aquelas de conservação e/ou uso sustentável dessas espécies.

Não seria um erro afirmar que as escolhas dos caminhos para realizar o estudo foi muito mais uma exigência do problema de pesquisa do que uma opção do pesquisador. Ao menos neste particular, a ideia perseguida de forma permanente foi centrada no problema. Esta visão é compartilhada por Kathy Charmaz como um ponto essencial da TFD

---

<sup>60</sup> “A palavra Ecologia foi cunhada originalmente por Ernst Haeckel (1834-1919) com o sentido de “O conjunto de conhecimentos referentes a economia da natureza, a investigação e todas as relações do animal tanto com seu meio orgânico, como inorgânico, incluindo, sobretudo, sua relação amistosa ou hostil com aqueles animais e plantas com os quais se relaciona direta ou indiretamente. Em uma palavra, a ecologia é o estudo de todas complexas inter-relações que Darwin se referia como as condições da luta pela existência” (JIMENÉS, 1998, p.9).

construtivista, quando recomenda; “deixe o problema de pesquisa determinar os métodos que você escolhe” (CHARMAZ, 2009, p. 32).

Esta abordagem deve atender aos requisitos do problema de pesquisa, como sua complexidade em termos de reunir saberes e ciências de distintos matizes. Há a expectativa que, além disso, esta abordagem possa cumprir alguns princípios já estabelecidos para estudos de Ecologia Política<sup>61</sup> e pressupõem algumas características fundamentais, dentre elas:

- ser aplicável num Estudo de Caso de política pública específica, de corte longitudinal (do início do Século XX até a atualidade);
- a necessidade de dar conta de alguns requisitos fundamentais relativos à complexidade do objeto: incorporar elementos bióticos e abióticos, humanos e não humanos, em interação permanente;
- ter como pano de fundo esquemático a teoria dos sistemas combinada com uma posição evolucionista e construtivista da realidade;
- mesclar elementos quantitativos e qualitativos de maneira dinâmica, não permitindo uma definição a priori entre abordagens qualitativa, quantitativa ou mista;
- efetuar múltiplas formas de observar, descrever e analisar o objeto de pesquisa, efetuando triangulações entre teorias ou mesmo entre “ciências”, exigindo, portanto, uma visão multidisciplinar e interdisciplinar.

Há, portanto a convicção de que é assim que pode ser composta uma visão de mundo “cientificamente simplificado”, mas que alcance um quadro razoável de descrição e, quiçá, de explicação, a respeito de um objeto tão complexo.

Para isso era imperioso que como resultado a narrativa pudesse ser forte o suficiente para “contar uma estória” que emergisse dos dados, portanto, que guardasse relação objetiva com os achados da pesquisa, mas que também possuísse a riqueza necessária a uma compreensão/explicação plausível dos fenômenos observados, dos contextos e dos processos, com o objetivo de construção de uma teoria substantiva.

Decorrente dessas preocupações e reflexões, a estratégia de pesquisa passou a ter a seguinte configuração: pesquisa predominantemente qualitativa, utilizando técnicas de observação participante e possuindo como eixo principal a TFD como método de

---

<sup>61</sup> “Algumas das mais importantes transformações recentes no paradigma ecológico são a elaboração de sínteses transdisciplinares entre as ciências sociais e naturais, a proposta heurística da simetria epistemológica e o diálogo metodológico com os estudos da complexidade” (LITTLE, 2006, p. 85).

análise dos dados, provendo com categorias e hipóteses teóricas a construção do objeto e o desenvolvimento de uma narrativa (teoria substantiva).

Para aclarar melhor esta estratégia de pesquisa é necessário explicitar algumas posições adotadas do ponto de vista conceitual e dos procedimentos combinados nesta pesquisa, pois compartilhar com os leitores as decisões e posições adotadas pelo autor são fundamentais para a elaboração de uma visão crítica do método, como também o acompanhamento do passo-a-passo do pesquisador no desenvolvimento dessa estratégia.

## **2.2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA**

Aos olhos do autor, certamente influenciado pela formação e pesquisas realizadas durante anos em ciências naturais, uma das principais dificuldades encontradas para a realização de pesquisa qualitativa em ciências humanas é a polissemia dos conceitos.

Esta questão é controversa na história e filosofia das ciências, a ponto de alguns epistemólogos questionarem os fundamentos de cientificidade das ciências sociais, entre outras razões, pelas dificuldades criadas pela polissemia conceitual e pela forte influência das ideologias a delimitar seus resultados (BUNGE, 1986).

A subjetividade das interpretações dos conceitos e, conseqüentemente dos próprios fenômenos, por parte dos observadores/cientistas trazem à tona esta questão de fundo ontológico extremamente delicada para os fins científicos almejados: as inúmeras conotações que podem ter os conceitos na pesquisa em ciências humanas, principalmente nas pesquisas qualitativas em ciências sociais.

Esta questão de natureza ontológica sempre incomodou o pesquisador, pois entendia que, sem um acordo explícito a respeito do “que é” determinada “coisa”, fenômeno ou estrutura, parecia arriscado teorizar e investigar como estes entes se relacionam, interagem com outros, como esses sistemas compostos por estes entes funcionam, e mais, especular sobre quais os fatores que determinam seu curso, seus processos, a ponto de predizer ou argumentar acerca de seu futuro.

A saída adotada para esta questão foi a explicitação por parte do autor de significados de alguns conceitos que têm importância destacada na realização desta pesquisa. Conforme citado no início deste documento, isso foi efetuado por meio da descrição de alguns conceitos-chave e seus respectivos significados para os fins desta pesquisa. Importante destacar esta delimitação, pois é estritamente para este estudo que as significações



de conceitos polissêmicos podem fazer sentido, do contrário, se supõe, haveria muito mais dificuldades de interlocução objetivada a respeito das análises e conclusões deste estudo.

A título de exemplo, se há uma fenômeno que denomina-se “gestão socioambiental sustentável” e não está claro o que se quer dizer com os conceitos “gestão”, “socioambiental” e “sustentável”, o risco de não ser possível consensos mínimos a respeito de como isso poderia ser realizado, com que fins, por meio de que caminhos, etc., é imenso.

Certamente a atenção a este aspecto, quase como um glossário particularizado para este estudo e distribuído ao longo do texto foi a opção escolhida para dar maior objetivação à intersubjetividade necessária para que as análises e teorizações efetuadas pudessem ser avaliadas e criticadas pelos leitores e avaliadores.

### **2.2.1 A Teoria Fundamentada em Dados – TFD**

Esta abordagem surgiu a partir da publicação do livro “*The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*” em 1967, tendo como autores Barney G. Glaser e Anselm L. Strauss.

A Teoria Fundamentada em Dados é considerada um método, uma metodologia em si mesma (STRAUSS e CORBIN, 1998), uma estratégia de pesquisa (WELLS, 1995), uma abordagem ou estilo (LOCKE, 1996), segundo interpretação de Bandeira-de-Mello e Cunha (2007, p. 241).

A pesquisa com uso da TFD como método é qualitativo e indutivo, com a formulação de conceitos, hipóteses e teoria nascendo da observação e experiência empírica, com foco no desenvolvimento de teoria a partir de dados coletados e analisados de forma sistemática.

Segundo seus fundadores, a TFD é uma metodologia para desenvolver teoria fundamentada em dados que são sistematicamente coletados e analisados (GOULDING, 2001) e foi criada com o propósito de aproximar a formulação de teoria a partir de pesquisas empíricas, com foco em pesquisas qualitativas em ciências sociais (GLASER e STRAUSS, 1967, p. 2).

Por conta das origens destes autores, a TFD nasceu sob fortes influências de duas correntes, do interacionismo simbólico (BLUMER, 1969), da Escola de Chicago, origem de Strauss, com ênfase na interação social como origem de significados e fonte de poder, e do Positivismo, da Universidade da Columbia, origem de Glaser, com a cientificidade traduzida em rigor nas análises e de tradição quantitativista.

Seu objetivo é gerar, desenvolver teoria que emerge, “brote” dos dados da pesquisa. O mais comum é o desenvolvimento de teorias

substantivas em função da confrontação dos dados da pesquisa empírica com a formulação da teoria. Teorias gerais podem servir para especular possíveis generalizações, mas não deve ser este o objetivo da pesquisa com uso da TFD. Assim é o caso deste estudo, onde o que interessa é interpretar e analisar a realidade de um caso particular, uma PP específica, situada.

Esta abordagem foi desenvolvida como uma estratégia de pesquisa alternativa a métodos dedutivos de verificação quantitativa que efetuam análises comparativas a partir de hipóteses previamente formuladas. A densidade conceitual de cada pesquisa depende da riqueza do desenvolvimento dos conceitos e da exaustiva associação e relacionamento que se possa efetuar entre eles a ponto de gerar narrativas que permitam teorizar o fenômeno pesquisado.

Por conta de suas origens e características a TFD possui aproximação com outras abordagens ou métodos:

(i) com o Pragmatismo Americano (MEAD, 1917; DEWEY, 1937), a TFD compartilha a ideia de que não há verdade a ser buscada numa realidade pré-existente, e dá ênfase nas condições antecedentes e as consequências de cada fenômeno.

(ii) Com a Etnografia a TFD compartilha a postura do pesquisador adequada às estratégias de obtenção de dados com observação oriunda de interação forte com os participantes, seus ambientes, com ênfase nos fenômenos e processos vividos por eles; a combinação desta imersão no campo com técnicas de entrevistas intensivas, relatos, histórias de vida e ênfase nas situações e interpretações dos atores; a narrativa como recurso auxiliar de análise e, principalmente como formato de apresentação de resultados.

(iii) Com a Metodologia Reflexiva, que “é aquela que defende a tese segundo a qual a pesquisa empírica é de natureza interpretativa, política e retórica” (ALVESSON e SKÖLDBERG, 2000, *apud* VERGARA, 2010, p. 172), há a necessária triangulação permanente dos dados confrontando-os com visões críticas de cunho político, nas quais a variável poder e ideologia têm importância central, incluindo a posição do pesquisador, que deve ser explícita e assumida na construção das variáveis, conceitos e hipóteses.

(iv) Com o (neo)institucionalismo, a forte importância da história, do contexto, da evolução dinâmica e dos eventos “*path dependents*”, com aspectos culturais tendo papel determinante na configuração de movimentos estruturais e políticos. (v) Com o Estudo de Caso “A abordagem de Robert Stake, por sua vez alinha-se à perspectiva interpretativista, na qual o estudo de caso é desenvolvido com a alocação

de um intérprete no campo de estudo, ao qual caberá observar e registrar o caso e, enquanto capta a situação, o pesquisador precisará fazer um exame simultâneo dos significados apreendidos e, quando necessário, redirecionar suas observações com o objetivo de refinar ou fortalecer as suas conclusões. Por isso, o estudo de caso bem feito é aquele que se mostra reflexivo e procura evoluir para a obtenção dos melhores resultados, preservando, contudo, as múltiplas realidades (STAKE, 1995, In: SOUZA LEÃO *et al.*, 2012).

A TFD reúne características acima destacadas e, assim, oferece um método geral de análise qualitativa, com procedimentos de geração de teoria fundada nos dados, na qual a realidade é representada por construções subjetivas efetuadas pelos respondentes, participantes da pesquisa e traduzidas pelo pesquisador na forma de uma narrativa.

Após seu surgimento, por volta dos anos 80, gerou três vertentes:

1. **Clássica:** de corte mais positivista (Glaser), prioriza o empirismo objetivo; menos dependente da revisão da literatura e de marcos teóricos prévios, mais próximo de cânones da pesquisa quantitativa (GLASER, 1978; 1992; 1998).

2. **Straussiana:** reagindo a críticas, de corte mais próximo ao pós-positivismo e ao pragmatismo social (o que e como), verificação exaustiva na direção de maior objetividade (STRAUSS e JULIET CORBIN), prioriza a interação entre codificação substantiva com a teórica (STRAUSS, 1987; STRAUSS e CORBIN, 1990, 1998, 2007);

3. **Construtivista:** mais interativa com os participantes, pressupõe a co-construção da teoria combinada com uma posição mais reflexiva do pesquisador e maior proximidade com o contexto (CHARMAZ, 2000; 2006; 2014); o produto é “um retrato interpretativo do mundo estudado e não um quadro fiel dele” (CHARMAZ, 2009, p. 272).

Como afirmado anteriormente, a vertente construtivista foi adotada como fonte principal de orientação para esta pesquisa, razão pela qual cabe alguns esclarecimentos quanto a seu desenvolvimento e, em seguida, dos fundamentos e diretrizes adotados como estratégia para esta pesquisa.

### 2.2.2 A vertente construtivista da TFD

Esta perspectiva toma forma por obra de Kathy Charmaz, pesquisadora que durante seu curso de pós-graduação na Universidade da Califórnia teve revelada a TFD em seminários ministrados por Barney Glaser e foi orientanda de Anselm Strauss na sua dissertação (CHARMAZ, 2006, p. 11).

Ao empreender seus estudos na área da saúde, com pacientes de doenças crônicas e processos de assunção deste estado, aplicou a TFD com profundidade e reflexividade sob influência de uma visão evolucionista do processo de se fazer pesquisa. Dessa experiência resultou uma interpretação da própria TFD com a perspectiva construtivista, na qual a teoria não só deve emergir dos “dados relevantes – detalhados e completos -” (CHARMAZ, 2006, p. 25), mas também que este é um processo de interpretação, reinterpretação e de aprendizagem dinâmico e mútuo, entre pesquisador e participantes, fruto da interação intensiva que o processo de pesquisa com a TFD requer.

Esta abordagem propõe um uso mais flexível da TFD frente a algumas experiências que precisavam mais o rigor de etapas que compuseram as primeiras formulações e aplicações desta metodologia, do que a possibilidade de adapta-la a casos de distintas áreas, disciplinas e situações.

Mesmo que ao fim se busque dar objetividade e plausibilidade aos resultados da pesquisa, esta vertente construtivista da TFD é mais cautelosa quanto a considerar seus achados como a representação da verdade; ao contrário, dá ênfase no caráter provisório de “uma” versão da verdade construída no processo da pesquisa e destaca a influência dos pressupostos contextuais e as perspectivas disciplinares dos pesquisadores, bem como o repertório de visões que os participantes trazem consigo.

Para esta vertente da TFD, os dados, inclusive, são construções<sup>62</sup> e dependem de propósitos específicos para sua existência e, num segundo momento, dependem das lentes do pesquisador para selecionar aqueles que ele considera úteis ou pertinentes para sua pesquisa.

Esta postura requer assumir que, a despeito da teoria emergir dos dados, os pesquisadores trazem consigo conceitos, visões e interesses em determinados fenômenos empíricos que são tratados na TFD como “conceitos sensibilizadores”, que, segundo Blumer (1969) (*apud* CHARMAZ, 2006, p. 34) são aqueles com os quais “os pesquisadores iniciam seus estudos, fornecem ideias a serem investigadas e sensibilizam o pesquisador no sentido de realizar determinados tipos de perguntas sobre o tópico em questão”. Estes conceitos devem ser considerados como “ponto de partida” para a pesquisa, direcionando os rumos no seu início, porém, nunca para limita-la.

Nesta perspectiva, tanto a existência de dados, quanto sua seleção e eleição são fruto de escolhas individuais constringidas por contextos

---

<sup>62</sup> “As pessoas constroem os dados”, afirma Charmaz (2006, p. 33).

históricos situados no tempo, no espaço e no repertório de verdades que participantes e pesquisador possam compartilhar no processo de pesquisa. O que a TFD oferece para o pesquisador é um conjunto de diretrizes flexíveis e “instrumentos apurados para gerar, extrair e produzir sentido dos dados” (*idem*, p. 31 e 32).

Outra característica desta abordagem é que apesar de flexível quanto aos passos e estratégias de investigação, mantém das proposições iniciais da TDF uma diretriz importante, fundamental, que é a simultaneidade entre o processo de coleta e de análise e a exaustiva triangulação entre categorias emergidas e suas relações, dando origem a hipótese teóricas e, ao fim, a “uma” teoria.

### 2.2.3 A Teoria na TFD

Teoria é “um conjunto de conceitos inter-relacionados na forma de um grupo coerente de proposições usadas (sempre provisoriamente) como princípios de explanação para uma classe de fenômeno”. (STEIN e URDANG, 1981, p. 1471).

Para a TFD a forma de apresentação mais adequada de uma teoria é a discursiva, que capte e descreva os conceitos e as proposições gerados num processo de detecção de processos, padrões de ação e interação entre unidades sociais (atores, grupos, organizações), não de processos internos da cada ator. (STRAUSS e CORBIN, 1994, p. 278).

Por sua vez, processos são uma progressão de eventos que conduzem a uma linha de ação/interação que mudem condições (quais condições) e que geram consequências (e quais consequências) (CORBIN e STRAUSS, 1990, p. 144).

Um dos pilares da TFD construtivista é a ideia que a teoria surge do processo interativo entre o pesquisador e a realidade numa relação evolutiva que se desenrola ao longo do tempo e utiliza conceitos e categorias fundados e emergidos dos dados.

Independentemente da abordagem, se mais rígida, se mais flexível, o uso da TDF recomenda considerar variáveis poder e ideologia na configuração dos conceitos e dos rumos que a progressão dos fatos toma, incluindo a posição do pesquisador, que deve ser assumida, mesmo que haja um esforço imenso de objetivação científica para a realização da pesquisa.

Nesta abordagem teorias são “(...) declarações ou narrativas sistemáticas de relações plausíveis” (STRAUSS e CORBIN, *idem*, p. 279). Se ao desvendar processos, for possível distinguir fases ou estágios, isso deve ser feito a partir de análise profunda de condições específicas e

de consequências; caso isso seja possível e plausível pode dar margem a algum nível de predicabilidade.

Teorias são sempre provisórias, por limitadas no tempo e nos contextos históricos com ideias e ideologias pelos quais elas são condicionadas e a partir das quais surgem, emergem, no contexto interativo da coleta de dados e análise, assim, o analista também é um interagente, quase como um participante privilegiado.

Teorias fundamentadas são muito fluidas, pois envolvem a interação de muitos atores e dá ênfase em temporalidade e processos, com novas situações a cada momento; isso demanda abertura do pesquisador para o caráter eternamente provisório das teorias.

Como em toda pesquisa qualitativa, a verdade não é “descoberta”, mas uma determinada versão da verdade é decretada – *enacted* - (ADDELSON, 1990, *idem*, 1994, p. 279), a partir de uma interpretação efetuada pelo pesquisador a respeito das interpretações dos participantes.

Num movimento de idas e vindas aos dados e atores, o pesquisador assume o papel de um “teorista-pesquisador” e neste duplo papel acaba por gerar uma narrativa teórica que é fruto de um processo de construção recíproca entre visões dele, pesquisador, e os sujeitos pesquisados.

Neste papel o pesquisador chega com o que tem, tanto de bagagem teórica e prática formuladas em momentos anteriores de pesquisa ou de práticas profissionais, como de perfil pessoal e comportamental.

Ao conjunto destes atributos a TFD denomina de “sensibilidade teórica”, com o sentido de “um conjunto de propriedades pessoais e profissionais do pesquisador e de seu conhecimento acerca das disciplinas afetas ao tema de estudo” (*idem*, 1994, p. 280); nesta perspectiva, essas propriedades seriam imanentes ao pesquisador e seriam acionadas à serviço da investigação científica e da teorização.

Conforme já mencionado anteriormente, a escolha pela TFD e a formulação de uma teoria a respeito do objeto em estudo tem o objetivo de contribuir para o entendimento do “como”, de que forma, de que maneira sujeitos e grupos agem e interagem no fluxo da administração pública em ação, especificamente envolvida e imbricada na implementação desta PP.

Coerente com esta abordagem, a PP analisada é considerada aqui como uma PP substantiva, com o sentido de específica, particular, a serviço de um problema público delimitado, qual seja, a conservação da biodiversidade marinha (interação espécies marinhas vulneráveis x pesca) num contexto espaço-temporal também delimitado.

Esta pesquisa tem como desafio maior a formulação de uma teoria que ajude a decifrar, por um lado, o processo de “construção” da PP ao

longo do tempo e, por outro, como, de que forma a APB vem influenciando e afetando esta realidade.

Na análise da APB a teorização deve evidenciar as variáveis (conceitos e construtos) que são moduladoras (intervenientes ou moderadoras) da PP como fenômeno organizacional situado.

De maneira geral, nesta formulação hipotética a APB deve ser considerada uma variável assimétrica, “essencialmente responsável” pela outra, no caso, a PP, determinando seu grau de efetividade, seu sucesso, seu fracasso. Em linguagem matemática equivaleria assumir que a APB tem o papel de uma variável independente e a PP de variável dependente.

Este postulado pressupõe assumir uma visão intersubjetivamente acordada entre pesquisador e leitor de aceitação tácita do princípio da causalidade e, não necessariamente, o princípio do determinismo ou, ainda, o da previsibilidade<sup>63</sup>. A utilização de procedimentos da TFD tem como objetivo fornecer um certo grau de explicação do fenômeno no que se refere aos fatos e processos atuais e pretéritos, daí decorre uma aderência desta abordagem a este “acordo” acerca do princípio da causalidade.

A pesquisa empírica com os procedimentos provenientes da TFD será efetuada para detectar esses fatores na forma de conceitos e construtos que após ciclos de análise e volta aos dados serão agrupados em famílias de acordo com sua natureza. O fio lógico de interação fática com outros construtos deve originar hipóteses teóricas, como produtos da combinação desses construtos; essas hipóteses teóricas, por sua vez, geram os elementos de enredo, para, enfim, oferecer ao autor o material necessário para elaborar uma narrativa plausível e que tenha poder de explicação a respeito do fenômeno pesquisado.

Emergidos dos dados, estes conceitos e construtos, se espera, podem trazer à tona “causas objetivas”, forças e fatores envolvidos da ação, reação e interação dos indivíduos e grupos que constituem a PP e a APB, seus processos, suas estratégias.

A característica de estudo na perspectiva histórica um pouco mais alargada no tempo pode facilitar o reconhecimento de padrões, ciclos ou etapas em alguns processos e estratégias e, como consequência, dar pistas acerca da relação causa-efeito entre estas e os resultados.

A expectativa é que este método possibilite a emergência de categorias teóricas que podem ser vistas como pontes de interação entre os diferentes níveis de variáveis, oferecendo bases objetivas para a

---

<sup>63</sup> A respeito das distinções entre os princípios da causalidade, do determinismo e da previsibilidade, e sua confusa aplicação nas ciências, ver Bastos Filho (2008).

elaboração de narrativas plausíveis que, em tese, poderão explicar como isso acontece, como opera este fenômeno: a APB “em ação” na construção de uma PP.

Isto, se concretizado, poderá gerar subsídios para prescrições, o que atenderia a um dos princípios da pesquisa *policy-oriented*, e/ou generalizações, o que pode ser útil para aqueles que querem se dedicar a deduzir, a cogitar a respeito de teorias mais gerais aplicáveis em casos semelhantes, ou de outras tipologias setoriais de PP periféricas, ou seja, que tenham como característica comum o formalismo exacerbado, como parece ser o caso das políticas dedicadas à cultura ou às questões relacionadas às causas de minorias, como a indígena.

Embora haja a possibilidade objetiva de que a teoria substantiva surgida deste processo possa inspirar predições no nível de tendências possíveis futuras, isso não autoriza a ingênua crença no determinismo científico aplicado a este tipo de estudo.

Ou seja, não é o caso de se deduzir que se AP for “adequadamente exercida”, a PP “terá sucesso”, ou seja, atingirá seus objetivos, ou vice-versa. Mas é o caso de se supor que, a depender das conjunturas e de fatores aleatórios de diversos matizes, algumas práticas ou regimes de AP podem influenciar fortemente a construção de uma PP e a aproximar de sua efetividade, diminuindo assim, o Formalismo.

### **2.3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA**

A ideia deste tópico é apresentar o passo-a-passo trilhado pelo pesquisador para a realização deste estudo, incluindo a descrição acerca da Coleta de dados e Observação Empírica, Composição do *corpus* e das Análises.

Na TFD, o ir-e-vir sistemático entre coleta, categorização e análise, por sua vez, reorienta a sequência da coleta, seja com a volta aos dados já coletados, seja com a escolha de novos participantes, ou até a volta a participantes com questões conceitualmente mais apuradas pelas análises.

Essas orientações, para além das premissas mais gerais originalmente propostas pelos criadores da TDF, são objeto de minuciosa explanação nos textos principais de Charmaz (2006; 2009) e foram adotadas como eixo principal desta pesquisa.



Sem ser exaustivo quanto a apresentação desta abordagem<sup>64</sup>, suas orientações, diretrizes e procedimentos aplicados no contexto desta pesquisa são apresentados aqui com a descrição das etapas da pesquisa. Nessa descrição serão apresentadas as diretrizes e procedimentos da TFD adotados.

De antemão é importante assumir que o processo de desenvolvimento de uma pesquisa com essas características não acontece, na prática, de forma linear, com o cumprimento de etapas sucessivas organizadamente estipuladas no plano original.

Os requerimentos da TFD como método e a imersão do pesquisador no objeto imprimiu uma dinâmica que não permitiu o cumprimento de uma organização temporal rígida. Estes fatores combinados com oportunidades de participação em fóruns ou de encontrar participantes reunidos num mesmo espaço, que não seria possível noutra oportunidade, dentre outros motivos conjunturais, levaram a uma condução não-linear das etapas.

Mesmo assim, de forma geral, não estes fatores não comprometeram uma organização temporal mínima, que pode ser representada da seguinte forma:

- a) Escolha do tema e do fenômeno a ser pesquisado;
- b) Problematização;
- c) Coleta de dados e Observação empírica;
- d) Composição do *corpus*;
- e) Análises (Conceitos sensibilizadores, Codificação conceitual, composição de categorias conceituais e construtos, relação entre conceitos e categorias - agrupamento em “famílias” -, formulação de hipóteses teóricas - elementos do enredo -, volta aos dados e às análises, saturação teórica);
- f) Resultados.

### **2.3.1 Coleta de dados e observação empírica (2014 – 2016)**

A ideia central que balizou esta etapa é a da seleção, mais que da coleta. Aceitando-se a afirmação que “tudo são dados”, a situação de participação no campo por parte do pesquisador estabeleceu um contato com uma gama imensa de dados na forma informações, tanto objetivas, na forma de documentos diversos, relatórios, atas de reuniões, ofícios,

---

<sup>64</sup>Para maior aprofundamento relativo a este método, sugere-se a leitura tanto das obras seminais da TDF, bem como os textos de Charmaz, alguns elaborados com participação de outros pesquisadores (BRYANT e CHARMAZ, 2007 e 2010; CHARMAZ, 2014).

processos administrativos, pareceres, como subjetivas, na forma de interpretações da realidade elaboradas pelos funcionários do próprio instituto, incluindo dirigentes, colaboradores dos processos de pesquisa e monitoramento, pescadores, mestres de embarcações, representantes de organizações ambientalistas e produtivas, como sindicatos, etc. Toda essa gama de informações esteve disponível para o pesquisador durante todo o tempo, cabendo unicamente a ele a missão de escolher aquelas que fossem mais “úteis” para os objetivos estipulados e que passaram a compor o *corpus* da pesquisa.

Nesta etapa é importante reconhecer o quão violenta é esta operação, de arbitrar o que é ou não “útil” para a pesquisa, sem cair na armadilha do achismo profético ou da mera tautologia; afinal, se o autor possui posições e convicções acerca do objeto, nada mais conveniente que escolher aqueles dados que ajudem a elaborar estas explicações, já consolidadas na mente do pesquisador.

Para evitar que isso acontecesse de forma exacerbada, como já comentado anteriormente, alguns cuidados cercaram este processo, principalmente duas estratégias:

- uma postura de vigilância extrema com este risco a habitar a mente do autor, permanentemente “auditando” essas operações intelectuais a partir de um questionamento dialético e irônico e, assim, contribuindo com o mais alto grau de neutralidade possível nessas circunstâncias;

- a adoção da TFD como método de coleta e análise dos dados provenientes dos participantes, que, por princípio, apontava para uma possibilidade de emersão de dados mais diretamente oriundos do campo, mesmo que “contaminados” pelas escolhas do inquiridor e seu poder de interpretar a interpretação alheia.

A TFD foi adotada mais adiante no processo de pesquisa, portanto, as etapas de coleta e de seleção prévia dos dados que compuseram o *corpus* foram efetuadas sob princípios da primeira estratégia, que acabou se tornando um comportamento permanente com a função de vigiar e de desfazer as tentativas de direcionar as escolhas aos interesses preliminares do pesquisador.

Dentre os fatores que demandavam cuidados especiais para a pesquisa, alguns *momentos* do planejamento e da execução da pesquisa tiveram que ser especialmente observados, sobretudo relativo ao papel assumido pelo pesquisador e a forma de apresentação dos resultados.

Um momento relevante, sensível e potencialmente conflitante a ser considerado é o que Schartzman (1993, p. 48) denomina de “acesso, entrada e primeiros encontros” por parte do observador em relação ao

objeto de pesquisa e aos “ruídos” que estes momentos podem gerar. Isso porque diferentes papéis que podem ser representados pelo pesquisador aos olhos dos sujeitos (um espião de outras organizações, um consultor que vai resolver problemas, um agente ou jornalista) serão determinantes para o sucesso ou fracasso dos resultados da pesquisa.

No caso desta pesquisa, a dificuldade com relação a este princípio é que o pesquisador não tinha como representar um papel que não fosse o de um agente público do campo de pesquisa que está estudando o próprio campo. Este aspecto obrigou uma explanação prévia aos participantes acerca da liberdade de exposição de opiniões sem desdobramentos institucionais. Pediu também uma disposição de “afastamento” e de “estranhamento” do pesquisador do objeto de pesquisa, dando mais ênfase na postura vigilante anteriormente descrita que permitisse liberar o *olhar*, mais que o *ver*, sobre a realidade, captando significados e sentidos expressos pelos participantes, bem como seus contextos e os tipos principais de interação.

Neste sentido, nas etapas de coleta, análise e descrição dos dados de campo, é fundamental que o propósito seja prioritariamente o de descrever os fenômenos *como são*, antes de avaliar *como deveriam ser*.

Estes princípios e cuidados preconizados pela postura assumida foram prioritariamente observados pelo pesquisador em todas as etapas da pesquisa. A despeito deste esforço e possíveis erros de avaliação ou limitações pessoais do pesquisador, essas diretrizes tiveram papel fundamental em reforçar as chances de tornar objetivo dados e percepções subjetivas e subjetivamente acessadas e reinterpretadas pelo autor.

### **2.3.2 Composição do *Corpus***

Conforme mencionado anteriormente, a adoção desta estratégia foi uma escolha que trouxe alguns desafios para o autor, cujo objetivo era, num primeiro momento, usufruir de possibilidades de análise-coleta-teorização que retratasse o mais próximas possível o que emergisse dos dados, neutralizando, ao menos parcialmente, o viés e a possibilidade de “forçamento” que a condição de pesquisador-participante criava.

Dentre os principais desafios, alguns merecem destaque para a compreensão e julgamento por parte dos leitores e avaliadores, principalmente com relação a dois aspectos: as dificuldades de levar em conta os dados e análises parciais já efetuadas e o curto espaço de tempo para aplicar de maneira suficiente a sistemática de coleta, categorização, teorização e volta aos dados ou aos participantes, diretriz fundamental da TFD, sem a qual, não há como afirmar sua utilização como método.

Quanto ao primeiro desafio relativo aos dados pretéritos, é importante reconhecer que parte do *corpus* utilizado como fontes de dados para esta investigação foi sendo formado e reunido ao longo do tempo, nos últimos anos, uma vez que já havia a definição de tema e do caso a ser pesquisado. Este movimento de reunir informações relevantes foi sendo modulado pelos movimentos do pesquisador em torno do objeto e das abordagens que foram circundando e orientando o processo de investigação.

As informações geradas em momentos anteriores à definição da TFD como estratégia de análise também foram recuperadas na forma de textos, de narrativas elaboradas com base nos áudios realizados e anotações de campo, destacando as observações de mérito do pesquisador ou análises parciais efetuadas no momento das coletas.

Uma vez decidido o uso da TFD como estratégia de análise e formulação teórica, a sistematização das fontes e dados considerados como o *corpus* desta pesquisa passou a ser formado por textos na forma de documentos ou narrativas elaboradas pelo autor e extraídos de fontes primárias e secundárias, compondo o conjunto relacionado a seguir.

### **Fontes primárias (2014-2016)**

No período entre dezembro de 2014 e dezembro de 2016 foram realizadas 25 entrevistas com especialistas e gestores governamentais envolvidos diretamente no objeto, seja como participantes dos fóruns oficialmente instituídos, seja como cientistas pesquisadores das espécies e da gestão da conservação e dos recursos pesqueiros.

Os dados básicos dos entrevistados, doravante denominados Participantes, estão apresentados numa tabela com data, local/situação, duração, organização/entidade, especialidade/cargo (Apêndice 1).

A escolha dos participantes teve como princípio a amostragem teórica e intencional, coerente com a TFD na qual a amostragem é dirigida à construção da teoria, e não visando à representatividade populacional (CHARMAZ, 2009, p. 19) e guarda relação com o conceito de *comunidade epistêmica*<sup>65</sup> como norteador das escolhas dos entrevistados.

Essas entrevistas foram gravadas em áudio com o uso de iPhone Samsung (Galaxy S III Mini) e posteriormente armazenadas e catalogadas em arquivos no computador organizados por ordem cronológica.

---

<sup>65</sup> Nas ciências sociais, a comunidade epistêmica é definida como o conjunto de indivíduos disseminado nas agências de governo, nos departamentos e institutos de pesquisa, partidos políticos, organizações não governamentais e grupos de interesse que atua numa área específica de política pública (HAAS, 1992).

Totalizaram 32 horas e 51 minutos de gravação, no período de 14 meses entre a primeira e última entrevista. Por conta de se estenderem mais que o usual, ou de ter interrupções motivadas por fatores externos, algumas entrevistas foram realizadas em duas etapas. A mais longa foi de 3 horas e 18 minutos, em dois momentos. A mais curta foi de 35 minutos.

As entrevistas foram agendadas por e-mail ou telefone, com relativa facilidade, tendo em vista o conhecimento prévio por parte do pesquisador. Dois casos somente ficaram sem ser realizados num primeiro momento, por conta de dificuldades de agenda por parte dos participantes. Porém, ao final do processo de análise, estes dois especialistas foram contatados novamente e as entrevistas foram realizadas e, em função do estado mais avançado das análises, foi possível argui-los acerca de categorias que já estavam sendo analisadas e pediam um esclarecimento maior de alguns aspectos, principalmente o componente político da gestão.

Dos 25 participantes, 24 são brasileiros e radicados aqui, somente um é estrangeiro e trabalha no seu país de origem, Uruguai. Este último, aparte ser estrangeiro, possui experiência com relação ao aparato de gestão brasileiro, por conviver com ele há décadas nos grupos de especialistas e nos fóruns internacionais especializados, dentre eles, a SBEEL, a ICCAT e a CIT.

No início da coleta algumas questões-chave eram previamente estabelecidas para guiar as entrevistas, que assim poderiam ser classificadas como semi-estruturadas; porém, com o acúmulo de experiência, a estratégia passou a ser mais flexível, com o estabelecimento de um diálogo mais aberto, com intervenções/perguntas mais frequentes por parte do pesquisador, uma vez que a TFD induz ao esclarecimento de pontos e dúvidas que vão surgindo durante as fases iniciais. Com este objetivo, alguns participantes foram indicados por outros ou localizados pelo pesquisador por deterem informações acerca de temas ou situações mencionadas por alguns participantes.

Todas tiveram em comum um preâmbulo realizado antes das entrevistas por parte do pesquisador, no qual era esclarecido o tema e as questões-chave que envolvem a pesquisa. Em seguida era informado sobre princípios seguidos quanto a não revelar nomes dos participantes no documento final e evitar expor situações de possível risco institucional ou pessoal, sempre que notadas por parte de ambos, pesquisador e participante.

As entrevistas foram transcritas para arquivos em Word, revisadas e validadas por estratégia de triangulação com auxílio de um pesquisador

e recém doutor na área de estudo da conservação marinha, totalizando 133 páginas.

Além dos dados tabulados das entrevistas, foram coletadas informações a respeito de cada um dos participantes e organizadas em arquivo específico com currículo resumido disponível em bases de dados abertas e acessados via internet (Plataforma Lattes ou site de conteúdo similar). Nos casos de não haver essa informação houve comunicação direta com os participantes para que enviassem suas informações.

Ao longo da pesquisa o número de participantes foi sendo ampliado com a ideia de amostra teórica, assim foi sendo induzida pelo aparecimento de conceitos e hipóteses teóricas que remetiam a ouvir outros especialistas, em alguns casos, sugeridos pelos inicialmente ouvidos.

Essas voltas aos participantes e o ouvir novos, na busca de elucidar pontos em aberto ou que demandavam outras visões para melhor compreendê-los, cumpriram o papel de seguir pistas dos dados e das hipóteses deles originadas, aproximando esta estratégia do que Glaser e Strauss (1967) convencionaram denominar de “saturação teórica”.

### **Fontes secundárias (1500 – 2016)**

- Documentos institucionais, relatórios, planos, projetos, atas de reuniões e decisões judiciais relacionadas ao caso. Estes documentos foram selecionados durante os dois últimos anos e arquivados em pastas específicas classificados pela natureza das informações, por exemplo: Pesca; Planos de Ação; Crise; tubarões; tartarugas; fóruns de gestão.

- Notícias veiculadas na imprensa acerca dos conflitos e acontecimentos relevantes em torno do problema.

- Discussões entre especialistas registradas em fóruns de interação via Web, com destaque para dois grupos: dos especialistas em pesca (pesca\_brasil <pesca\_brasil@yahoogroups.com); grupo de discussão via Skype formado por Coordenadores de Centros de Pesquisa do ICMBio.

- notas de campo e transcrições de registros em áudio realizados em eventos dos quais o autor participou.

Apesar da diversidade das fontes e dos propósitos de cada uma delas, toda a informação considerada como *corpus* se apresentava ou foi transcrita para a forma textual, inclusive os diálogos via Skype que eram realizados por escrito. Isso facilitou a transposição deste material para o formato de textos catalogados e armazenados juntamente com as transcrições das entrevistas.

Para efeito das análises e categorização requeridos pela TFD, os textos que compuseram este *corpus* não foram tratados de forma simétrica. As fontes primárias, transcrições das entrevistas foram consideradas como principal parte do *corpus*. Os dados oriundos das fontes secundárias foram utilizados de forma acessória, com o intuito de esclarecer ou enriquecer conexões conceituais e categorias emergidas dos dados das fontes primárias.

Esta hierarquização não foi tão rígida a ponto de desprezar conceitos relevantes das fontes secundárias, mas foi definida como estratégia de proteção ao método no sentido de deixar que conceitos e hipóteses fossem sendo percebidas e destacadas muito mais do que expressaram os participantes, do que do material pretérito, em tese, mais “contaminado” pelo filtro das proposições e disposições do pesquisador.

### 2.3.3 Análises

Esta etapa foi realizada sob diretrizes da TFD construtivista e adaptadas às características do objeto e da situação de ajuste de rumos quanto ao método que foram relatadas anteriormente.

O movimento de ir-e-vir entre a coleta dos dados, a codificação e as reflexões analíticas por parte do pesquisador não são rigorosamente ordenadas, mas podem ser entendidas de forma idealizada como sendo efetuadas em 3 etapas sucessivas:

Codificação – com base na ontologia de Charmaz (2009), que considera a codificação como “o elo fundamental entre a coleta dos dados e o desenvolvimento de uma teoria emergente para explicar esses dados. Pela codificação você define o que corre nos dados e começa a debater-se como o que isso significa.” (*idem*, p. 70).

**I.** Definição inicial das “grandes categorias”, gerais e provisórias, formadas pelo o conjunto de conceitos sensibilizadores oriundos de pesquisas pretéritas e do arsenal teórico do pesquisador. Esta etapa é aquela que define basicamente as questões a serem feitas aos participantes e representa a visão de mundo do pesquisador e a maneira que ele “separa em partes” o objeto de pesquisa. Por exemplo, em PP, APB, questões do Direito, ou o foco nas espécies de não humanos.

**II.** codificação dos dados originados pelos participantes com o sentido de reconhecer “quais as categorias teóricas que esses enunciados poderiam indicar” (CHARMAZ, 2009, p. 69), efetuada em duas etapas, inicial e focalizada,

a) Codificação inicial – mais aberta e livre com atenção na proposição de categorias gerais, conceitos, foco na denominação de cada palavra, linha ou segmento de dado e nos códigos *in vivo* – termos especializados utilizados pelos participantes da entrevista - A questão-chave nesta etapa é: que categorias analíticas estes dados sugerem?

b) Codificação focalizada – utiliza os códigos iniciais mais significativos para classificar, sintetizar e organizar (CHARMAZ, 2009), criando *categorias* mais elaboradas, que atendessem ao intuito de reconhecer conexões entre conceitos e interações entre estas e, desta forma, formular interações conceituais (agrupamento de categorias em famílias) e elaboração de *construtos* que pudessem gerar o fio condutor de uma narrativa.

Essas etapas foram realizadas sempre com a elaboração de *Memorandos*, que são notas efetuadas pelo pesquisador durante as etapas de codificação e análise com o objetivo de elaborar categorias, especificar propriedades, determinar relações entre as categorias e identificar lacunas ou outras correlações possíveis.

**III.** Teorização com a formulação de hipóteses teóricas formadas da combinação de *construtos* que farão o papel de guia, de roteiro para a formulação da *narrativa*. Isso deve se dar com processo recorrente e circular de volta aos dados e sujeitos, sempre que necessário para recodificação de conceitos e suas interações.

**IV.** Desenvolvimento teórico final sob a forma de Construção do Objeto, descrevendo esta PP na forma de *uma* Teoria Substantiva (entre muitas possíveis), descrevendo não só “o que é” esta PP, mas também “como”, de que forma se deu e se dá a relação entre a APB e esta PP na perspectiva do fluxo de ações e suas consequências (resultados na implementação da PP para humanos e, principalmente, para os não-humanos).

### 3 MARCO TEÓRICO

Por fidelidade ao método que tem na TFD seu eixo principal, tratar de definir um marco teórico específico para orientar as questões e a formulação de hipóteses é algo que merece cuidado e algumas esclarecimentos a respeito. Se a teoria emergirá dos dados, qual seria o papel de partir de uma base conceitual prévia? Por outro lado, como deixar de lado conceitos-chave relacionados ao tema objeto de estudo? Ou se despojar



dos interesses e de conceitos consolidados na mente dos pesquisadores ao iniciar uma nova investigação?

Estas questões foram tratadas no desenrolar da consolidação da TFD e confrontou posições mais puristas, com posições mais flexíveis, como a vertente construtivista adotada neste estudo.

Na primeira posição, como advogadas por seus criadores na versão clássica da TFD, a revisão prévia da literatura era algo desaconselhável, confiando muito mais na estratégia indutiva de emergência da teoria e assim, no acionamento de bases teóricas posteriormente, nas etapas de análises mais integrativas e de teorização propriamente dita.

A versão construtivista passou a considerar mais a bagagem de conhecimento e de interesses empíricos prévios que os pesquisadores já traziam consigo, apontando caminhos para incorporar essas predisposições teóricas com a ideia de “interesses orientadores, conceitos sensibilizantes e perspectivas disciplinares” (CHARMAZ, 2009, p. 35).

Aceitando que nos capítulos anteriores desta tese já tenham sido apresentados elementos suficientes dos interesses explícitos de escolha do objeto e da perspectiva sob a qual abordá-lo, a ideia neste momento é desenvolver alguns pontos das perspectivas disciplinares relacionadas diretamente com este mesmo objeto, ou seja, Políticas Públicas – PP - e a Administração Pública Brasileira – APB, com as quais as hipótese teóricas que emergiram desta pesquisa inevitavelmente foram discutidas ou confrontadas.

Ao fim deste capítulo é efetuada a inserção de alguns conceitos do Direito e do fenômeno do Formalismo relacionados às PPs e a APB particularmente no que pôde ser observado na configuração do objeto.

### **3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

O surgimento das PP como objeto de pesquisa tem origem em discussões a respeito do papel do estado, do governo e das formas de fazê-lo eficaz no cumprimento das responsabilidades a ele definidas. Mais recentemente ressurgiu como disciplina voltada mais à busca da eficiência das ações dos governos na forma de PP e tem origem nos EUA em estudos seminais da segunda metade do século XX, como reflexo do ambiente de reconstrução político-administrativa dos estados pós segunda grande guerra e do enfrentamento de crises econômicas que se refletiam em restrições de gastos por parte dos governos.

Não são poucas as controvérsias conceituais geradas pela união de dois termos (*Política* e *Pública*), pois cada um dos termos guarda em si inúmeras conotações. Sem se aprofundar muito nesta discussão, o

relevante para os fins desta pesquisa é observar o sentido que o termo passou a ter nos estudos de PP como objeto das ciências sociais – políticas, administrativas e jurídicas -.

O conceito de *Política*<sup>66</sup> quando aplicado em PP tem muito mais o sentido dado pela ciência administrativa “a arte ou a ciência do governo” (ABBAGNANO, 1998, p. 773) e tem proximidade com o termo *policy*, que em inglês tem o sentido da *ação administrativa*<sup>67</sup>.

Como disciplina, a política pública surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1950 e 1970 e teve como precursores os estudos de Daniel Lerner, Harold Lasswell, Herbert Alexander Simon, Charles E. Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006).

Lasswell e Lerner advogavam a favor de uma delimitação mais definida para a área de estudos em PP, que teria de cumprir como princípios fundamentais três requisitos: (1) uma abordagem multidisciplinar, (2) especial atenção nos problemas e nos contextos sociais e (3) priorizar a resolução destes problemas (LASSWELL, In: LERNER, 1951). Essas premissas contribuíram para o desenvolvimento do enfoque *policy-oriented*, como sentido de determinar os interesses e objetivos que deveriam cercar os estudos de PP e que estariam vinculados a uma ética deontológica<sup>68</sup>.

No Brasil, este campo de pesquisa é secundário com relação a outras áreas de estudo em administração, com crescimento recente nas

---

<sup>66</sup> Com esse nome foram designadas várias coisas, mais precisamente: I - a doutrina do direito e da moral; 2- a teoria do Estado; 3 - a arte ou a ciência do governo; 4 - o estudo dos comportamentos intersubjetivos (ABBAGNANO, 1998, p. 773).

<sup>67</sup> Na visão proposta por Guerreiro Ramos (1983, p.47) *ação administrativa* é definida como “modalidade de ação social, dotada de racionalidade funcional, e que supõe estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade”.

<sup>68</sup> Deontologia (in. *Deontology*, fr. *Deontologie*, ai. *Deontologie*, it. *Deontologia*). Termo criado por Jeremy Bentham (*D. ou Ciência da Moralidade*, publicação póstuma de 1834) para designar uma ciência do "conveniente", ou seja, uma moral fundada na tendência a perseguir o prazer e fugir da dor e que, portanto, não lance mão de apelos à consciência, ao dever etc. "A tarefa do deontólogo", diz Bentham, "é ensinar ao homem como dirigir suas emoções de tal modo que as subordine na medida do possível, a seu próprio bem-estar" (*Deont*, I, 2). Muito diferente desse uso é o proposto por Rosmini, que entendeu por "deontológicas" as ciências normativas, ou seja, as que indagam "como deve ser o ente para ser perfeito" (*Psicol*, Pref., § 19). O ápice das ciências deontológicas seria a ética (doutrina da justiça) (ABBAGNANO, 1998, P.240).

últimas décadas consolidando um campo específico, o “Campo das Públicas” (SECCHI, 2016, p. XIII). Pesquisa recente que avaliou a produção acadêmica em PPs no Brasil indica que “a *policy orientation* não está disseminada na produção científica ou na atividade dos grupos de pesquisa em políticas públicas no Brasil, mesmo tendo passado 60 anos desde a inauguração deste campo e orientação de estudos” (SECCHI *et al.*, 2012, In: BORBA, 2012)

Outro resultado deste estudo foi a confirmação acerca da fragilidade em termos de produção teórica e ferramental analítico desta produção acadêmica, que, segundo evidenciado por Melo (1999) e Arretche (2003), teria uma preponderância de estudos de caso e estudos setoriais, fomentados por organizações do governo ou grupos multinacionais (*idem*, p. 4).

Desde o início da PP como área específica de pesquisa, as principais correntes teóricas se preocuparam com os processos de tomadas de decisão, as questões relacionadas à racionalidade nos processos administrativos e organizacionais, o ideário de modernização aplicado às distintas configurações de estado e de modelos de governança, bem como as teorias voltadas à avaliações e implementação dessas políticas. Essa produção teórica é vasta e enfoca várias nuances e perspectivas, a partir das quais foram surgindo dilemas e controvérsias em torno de algumas questões-chave deste campo de pesquisa.

Uma divisão fundamental reforça a abordagem dual da realidade, pois é evidente que, há aqueles que confiam na lógica e racionalidade meio-finalística como fonte do aprimoramento das PP agrupadas sob a denominação de “modelo racional compreensivo” (BARCELOS, 2013), e, por outro lado, aquelas vertentes teóricas que desconfiam deste modo de ver a realidade e que consideram outros aspectos e outras variáveis mais subjetivas, menos evidentes, como aspectos culturais, propósitos e interesses distintos por parte dos indivíduos ou grupos, influenciando percepções em embates sócio-políticos complexos, denominadas de “abordagens sintéticas” (*idem*, p. 145). Secchi (2016, p. XII) emprega classificação semelhante e considera duas correntes complementares, a “abordagem racionalista e a abordagem argumentativa”.

De forma geral, ambas buscam compreender e explicar quais fatores, sejam objetivos ou subjetivos, poderiam explicar porque os planos não funcionam como o almejado, porque os burocratas e dirigentes não tomam as decisões mais acertadas, ou por que razão, apesar do estabelecimento de novas prioridades, as estruturas orçamentárias do estado quase sempre repetem uma lógica distributiva já consolidada, mesmo que mantendo dessa forma enormes discrepâncias e assimetrias.

Essa divisão, mesmo sendo reducionista e arbitrária, tem como divisor de águas a confiança maior ou menor na capacidade de incorporar mais razão aos processos e fenômenos estudados, que passou a ser relativizada, trazendo ao debate as fronteiras da razão, na forma de racionalidade aplicada, como principal categoria para analisar a assertividade humana na formulação e implementação de PPs.

Teorias enfocando o processo de tomada de decisão foram aprofundando a visão de complexidade deste fenômeno e desmistificando a racionalidade como algo objetivado de valor absoluto, o que poderia explicar as fragilidades em PPs oriundas de decisões equivocadas, ou, em outras palavras, insuficientemente racionais.

As teorias da escolha racional traziam com força a noção ortodoxa de racionalidade meio finalística das tipologias weberianas, que considera os objetivos e possibilidade dos tomadores de decisão de fazê-las antevendo consequências e maximizando resultados.

Outros olhares foram incorporando conceitos e hipóteses que ampliaram esta visão, principalmente duas vertentes que tiveram papel importante na área de administração e estudos organizacionais: a teoria da racionalidade da decisão desenvolvida por Hebert A. Simon (SIMON, 1965) inicialmente na disciplina de Economia e, nela a noção de *racionalidade limitada*; a noção de “incrementalismo disjunto” com o conceito de *muddling trough*<sup>69</sup> como um fenômeno político-organizacional definido por Lindblom (1959).

Ao analisar os fatores que influenciavam decisões a partir do conceito de racionalidade, Simon propôs que havia um conjunto de fatores que constrangem a racionalidade meios fins, e que, para compreender este processo havia que se considerar tanto as limitações cognitivas dos agentes, como as influências do ambiente organizacional. Mesmo tratando de tipificar os fatores que limitavam a racionalidade, como parcial acesso a informação e limitada visão de consequências possíveis, se cogitava a possibilidade de que fossem tomadas decisões “otimizadas”, ou seja, aquelas que lhes parecessem as melhores, dentro de um rol também limitado de possibilidades.

Teorias a respeito da racionalidade é um campo de pesquisa vasto e complexo, não sendo possível aprofundar esta discussão neste estudo. Contudo, com relação à racionalidade limitada, por enquanto é suficiente

---

<sup>69</sup> Termo que indica “atingir sucesso, mesmo sem organização” (efetuada pelo autor a partir de traduções em língua inglesa) Lindblom (1959). Em economia, esta expressão coloquial é frequentemente utilizada como sinônimo de “política de temporização”, com o sentido de “empurrar com a barriga” (CARDOSO e DORNBUSCH, 1988, p. 211).

considerar que este conceito passou a incorporar a subjetividade dos agentes modulada por limitações cognitivas, informacionais e ambientais. Desta forma, a limitação cognitiva dos tomadores de decisão constrangidas por estes fatores poderiam explicar decisões equivocadas, pouco lógicas, ou pouco racionais em PPs.

Ao desenvolver sua abordagem sobre o *muddling trough*, Lindblom questionou que o processo de formação da política nos governos fosse ordenado e controlado, defendendo que, ao contrário, este seria “um processo desordenado, no qual os elaboradores da política procuram lidar com um mundo que sabem ser muito complicado para eles” (ALVES FILHO e SALM, 2000, p. 14).

Haveria neste esquema teórico um “mosaico de decisões individuais integradas por parte de administradores públicos” (LINDBLOM, 1959, p. 79), cuja origem seria creditada a um conjunto de valores e experiências vividas pelos tomadores de decisões. Estes, por sua vez, se valeriam de um “método” denominado por ele como tipo *Branch* (ramo): *successive limited comparisons* (*idem*, p. 81), cuja tradução poderia ser entendida como “comparações sucessivas e limitadas” caracterizando assim o caráter incremental das PPs.

Aparte o tema da racionalidade e das teorias da decisão, a grosso modo, grande parte do desenvolvimento teórico em PPs aceita uma certa lógica sequencial que classifica em etapas sucessivas distintas o que se denomina ciclos das PPs - formulação, implementação e avaliação – (FREY, 2000; MULLER e SUREL, 2002); ou numa leitura mais detalhada, em sete passos, conforme esquematizado por Secchi (2016, p. 29): “identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e, por último, extinção da PP”. A extinção de uma PP pode ser possível somente se supor que, na projeção de uma PP “tipo ideal”, as alternativas formuladas foram adequadas e implementadas e, desta maneira, a PP foi exitosa: o problema, ou deixou de existir, ou foi dirimido a níveis mais aceitáveis pelo contexto político envolvido, não demandando mais uma PP específica para este fim.

Segundo Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101), este esquema sequencial não traz em si potencial analítico, por não possuir ferramentas de explicação, mas tem o importante papel de auxiliar na identificação e delimitação de objetos de pesquisa e, a depender de qual, ou quais fases se concentram, os enfoques teóricos utilizam categorias analíticas e hipóteses teóricas distintas.

Na etapa de formulação as questões teóricas mais fortes têm relação com a formação das agendas dos governos (*agenda-setting*),

buscando evidenciar de que forma ou em que circunstâncias um tema ou questão é alçado a prioridade política.

A produção teórica com este foco tem como referências principais dois modelos de análise: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) proposto por John Kingdon (2003), que despende especial atenção no movimento dos ideários no processo de tomada de decisão por parte dos governantes frente às condições políticas estabelecidas, e seus efeitos quanto à importância que determinada *questão* vai tomando a ponto de se tornar um *problema* e, assim formar parte ou alterar a agenda política.

Este enfoque considera que em verdade, as possíveis soluções não nascem necessariamente da assunção de um problema, mas já existiriam estabelecidas por comunidades políticas e seriam acionadas num ambiente competitivo, de acordo com uma visão de custos/benefícios políticos e econômicos.

Por sua vez, o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), adapta o conceito de equilíbrio pontuado que originalmente explica processos particulares de especiação (em biologia se refere ao processo de surgimento de novas espécies no processo evolutivo), como referência para explicar processos espasmódicos de mudanças radicais no cenário das PPs.

A partir da ideia de subsistemas de PP compostos por comunidades de especialistas, esta vertente teórica considera que os temas e questões de PP são gestados em espaços sociais difusos, formados por especialistas organizados em redes e, a depender de condições sócio-políticas adequadas, denominadas de “janelas de oportunidades”, estas questões alçariam os espaços de decisão dos governos, influenciando a agenda e a concepção de programas e normas (BARCELOS, 2013, p. 151).

Além de confrontar objetivamente a ideia de incrementalismo na implementação de PPs, esta abordagem consolidou dois conceitos importantes neste campo, que viriam a seguir como ideias-chave relevantes para outras hipóteses teóricas emergentes: a ideia dos subsistemas formados por comunidades de especialistas, que atuariam no entorno das estruturas políticas; a ênfase dada ao conhecimento especializado que, por ação de “empreendedorismo” destes especialistas, acabaria por consolidar percepções simbólicas específicas como fatores a influenciar governantes, mídia e, assim, os rumos e a importância relativa de determinadas PPs. A este tipo de agentes a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon denomina de empreendedores de PP, em outras palavras:

Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de

políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 514).

A este conceito acima mencionado bastaria agregar o poder simbólico como peça-chave para a transformação de situações consolidadas sobre pilares axiológicos também consolidados e que somente poderiam ser alterados com uma ressignificação simbólica forte, como é o caso de transmutar recurso pesqueiro (algo a ser explorado e consumido) em biodiversidade ameaçada de extinção (algo a ser protegido).

### **3.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Uma questão inicial que pode auxiliar na delimitação desta pesquisa é que nos estudos de avaliação e de implementação de políticas públicas, o poder de explicação acerca das dificuldades em torna-las ações efetivas pode ser buscado em termos de três modalidades de fenômenos, segundo sua natureza: aqueles que tratam de pesquisar as tomadas de decisão, os que perscrutam possíveis causas “políticas”, e os que destacam as estruturas como fator preponderante.

A lente escolhida para investigar esses fenômenos foi aquela que destaca a Administração Pública como integradora desses fatores. As teorias a respeito de PPs comentadas anteriormente autorizam esta aproximação, pois enfatizam a complexidade e a circularidade dos processos de formulação, implementação e avaliação de PPs, ressaltam a limitada racionalidade presente nas decisões, pressupõem a existência de subsistemas atuando em benefício de temas e questões priorizadas por grupos de especialistas, as comunidades epistêmicas<sup>70</sup>, e assume a importância de fatores subjetivos, culturais e contextuais em todas as etapas desse ciclo.

Porém, todas essas características creditadas ao fenômeno das PP e das possíveis explicações a respeito de suas fragilidades e potencialidades são dependentes diretamente da capacidade da AP em atuar como principal propulsora das PPs. A conotação de PP com sentido

---

<sup>70</sup> Designação proposta por Knorr-Cetina (1999) para redes técnico-científicas organizadas formalmente em torno de determinados temas, “...desde que a aprendizagem e o desenvolvimento de conhecimento fossem delineados como objetivos formais, regulados por mecanismos de obrigações e controles”. (KNORR-CETINA 1999 *apud* TAVARES DE ALMEIDA *et al.*, 2012, p. 79).

de *policy-orienteded* voltada para a resolução de problemas e o sentido dado nesta pesquisa ao termo governança reforçam esta ideia, pois ao concebe-lo como “o governo em ação” (vide p. 16), consolida a visão da AP como variável determinante do sucesso ou fracasso da PP.

Em relação às teorias administrativas que inspiram esses processos de planejamento e de gestão na área pública, pode ser afirmado que o objeto analisado reproduz uma tendência geral na administração pública nacional: durante os últimos anos o foco de ênfase teórica se deslocou um pouco do receituário puramente *gerencialista* para abordagens que privilegiavam algumas formas específicas de *governança*, principalmente aquelas que tinham relação com a *teoria da ação social coletiva* e tratavam dos processos políticos de participação social e de construção coletiva do bem público.

Este “pêndulo” entre abordagens gerencialistas e a preocupação com a participação social nos planos deste tipo têm origem em correntes teóricas predominantes nas últimas décadas na administração pública brasileira, que serviram como mais uma fonte de novas práticas em planejamento e gestão.

Na área ambiental, essas influências chegavam nesse período principalmente por conta das cooperações internacionais vinculadas às UCs federais, dentre elas a cooperação da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), que dentre outras influências possibilitou a incorporação do método ZOPP<sup>71</sup> na metodologia de elaboração dos planos de manejo das UCs naquele período (IBAMA, 2007) e inspirou a adoção deste tipo de planejamento para outras estratégias de conservação da natureza, como é o caso dos PANs.

Por um lado, o gerencialismo e suas correntes teóricas que priorizavam a profissionalização dos serviços públicos e o planejamento tecnocrático foram a tônica da Administração Pública nos anos noventa (governos FHC); nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), e no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014), a *governança* com base nos princípios da *administração democrática*, na *participação social* e na *coprodução do bem público*, foram os conceitos-chave que têm inspirado modelos propagados para a administração pública desde esse período<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Do alemão *Zielorientierte Projektplanung* – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – método difundido pela GTZ e adotado como principal ferramenta de planejamento de UCs federais brasileiras nos anos 90.

<sup>72</sup> Há uma classificação clássica destes modelos que inclui o “governo empreendedor” (SECCHI, 2009) como um tipo associado ao gerencialismo;



Com raízes fortíssimas na administração burocrática weberiana, a APB praticada apresenta um pouco de cada modelo, expressa partes de cada receituário, tendo com resultado uma gestão pública peculiarmente mista, porém, com uma combinação de partes que não necessariamente expressa aquilo que cada modelo teria de “melhor”, com o sentido de mais adequado aos objetivos almejados pelas PPs.

A princípio, a depender de uma série de fatores e contextos diferentes, a predominância de elementos de cada modelo da AP pode variar bastante. Drumond *et al.* (2014) avaliaram a influência dos quatro modelos de administração (patrimonialista, burocrático, gerencialista e societal) na política habitacional e concluíram que “(...) essa política pública é marcada pelo hibridismo de elementos característicos dos modelos de administração pública burocrático, gerencial e com predominância do modelo societal, por se tornar evidente em todas as etapas do ciclo político analisadas” (DRUMOND *et al.*, 2014, p. 1).

O resultado desse processo histórico na configuração da APB teria gerado um modelo próprio de ser, definido por alguns autores como AP Tupiniquim, ou seja, algo “genuinamente nacional”, fruto da hibridização de tendências e modelos existentes desde a formação do estado nacional (ZWICK *et al.*, 2012). Nesta visão, o modelo Tupiniquim seria caracterizado principalmente pela flexibilidade e pela ideia de gestão social associada à crescente e desejada democratização dos espaços de gestão pública.

Outra abordagem científica que trata de analisar e prescrever alternativas de gestão para este tipo de objeto é a gestão integrada e participativa de recursos naturais (GIPRN<sup>73</sup>). Ancorada epistemologicamente no paradigma dos sistemas e subsidiada por conceitos inspirados na problemática dos “bens comuns” (*commons*)<sup>74</sup>, essa corrente da sociologia política, mais precisamente, da ecologia humana social, oferece um conjunto de abordagens e métodos de análises

---

porém não foi evidenciado neste estudo por não ter expressão tão evidente na APB relacionada à área ambiental.

<sup>73</sup> Abordagem metodológica cuja base encontra-se fundamentada na “Teoria da gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum” (POLICARPO e SANTOS, 2008, p. 73; VIEIRA *et al.*, 2008).

<sup>74</sup> A Tragédia dos Comuns, de Garret Hardin (1968), foi obra emblemática ao denunciar as consequências nefastas do crescimento populacional e seus efeitos deletérios para o planeta, desconfiando imensamente das soluções técnicas como único caminho para reverter o quadro de degradação contínua e ilimitada (HARDIN, 1968).

e propõe diretrizes para a ação e a pesquisa-ação. Esta abordagem tem servido de base teórica para investigações orientadas para um “padrão de mudanças” em relação ao ambiente social e ambiental<sup>75</sup>.

Essa corrente teórica assume que há uma condição de interdependência complexa entre sociedades humanas e o meio natural e apresenta diferentes formas de compreender e explicar os processos de interação sociedade/meio ambiente (humanos/não humanos) de maneira interdisciplinar e integrativa; este enfoque dá ênfase em fenômenos de valoração e formas de apropriação de elementos da natureza por distintos grupos sociais e instituições, tanto do estado como da sociedade civil, e buscam contribuir para uma melhor sistematização metodológica dos vários estudos empreendidos e das principais proposições teóricas sobre essas questões.

Estudos empíricos efetuados com esse enfoque podem aprimorar a concepção e a implantação de inovadoras construções teóricas e práticas no campo das organizações envolvidas na gestão dos recursos naturais, principalmente em escala local, onde possa haver relações de interdependência mais explícitas que possam concorrer a favor de posturas de cooperação de médio e longo prazos.

Somam-se a essas abordagens algumas possibilidades de estudos que focam aspectos culturais e simbólicos, amplamente usados em estudos e estratégias de educação ambiental e inclusão social.

Este conjunto de teorias, disciplinas e ciências que são mobilizados em torno das tentativas de compreender e explicar este objeto estão longe de formar um agrupamento harmônico, pois coexistem, em alguma medida, ora complementando-se nos esforços de compreensão, ora em confronto e em disputa por validade e legitimação. Isso significa aceitar que esses modelos disputam a atenção de dirigentes que os adotam, ao sabor das oportunidades, para definir estruturas e estratégias administrativas, tratados aqui com o conceito de *aparato institucional*, aquele que tem a função de dar suporte concreto que deve gerar, consequências modificadoras da realidade na direção das políticas estabelecidas.

Neste caso, as ações almejadas por este objeto de estudo pretendem ser modificadoras das condições de sobrevivência dos tubarões martelo e das tartarugas marinhas que habitam águas sob jurisdição nacional, frente a um de seus maiores fatores de impacto, a pesca.

---

<sup>75</sup> Para uma compreensão mais precisa da aplicação dos conceitos *social* e *ambiental* nesse contexto, é importante o conhecimento da Teoria dos Sistemas Socioambientais Complexos (VIEIRA, 2008).

Obviamente, questões da estrutura e fenômenos de natureza política incidem conjuntamente na configuração deste tipo de fenômeno. Porém, esta constatação não contribui, por si só, para análises mais acuradas de situações concretas, principalmente se levarmos em conta processos de mais longo prazo, nos quais os momentos de planejamento, formulação, avaliação, implementação transpõem e se mesclam em confusos processos de reestruturação institucional, como parece ser o caso.

### **3.3 DIREITO, GESTÃO E FORMALISMO**

Outros dilemas das ciências sociais, particularmente na ciência da administração, também devem permear as escolhas de bases teóricas e de estratégia metodológica para este estudo, principalmente a dicotomia entre administração e política que pode auxiliar na explicação da distância entre a teoria e a prática, entre as normas, as ações dos sujeitos e organizações, e como resultado, os fatos administrativos delas decorrentes.

Este desafio pode ser visto apenas como de natureza administrativa, com consequências concretas para humanos e para não-humanos; portanto, é um desafio de natureza social e ambiental. Sendo social, é um problema passível de ser estudado pelas ciências sociais aplicadas a fenômenos de gestão de políticas públicas, desde que amparado por uma visão mais alargada da gênese deste tipo de processo, que pede uma aproximação necessária com a ciência do Direito.

Isso se justificaria por dois motivos: a necessária abordagem do caráter sistêmico-dinâmico entre o Direito e a Gestão; a possibilidade de utilizar nas análises alguns conceitos-chave que formatam e regem o objeto de estudo, principalmente as noções de direito da natureza, tutela e contrato.

Apesar de serem ciências epistemologicamente muito próximas, tanto pela origem quanto pelos fenômenos que investiga, não é muito comum haver estudos no campo da administração que privilegie uma aproximação teórica com questões e abordagens da ciência do direito.

Para aclarar alguns aspectos do objeto de pesquisa desta tese é fundamental assumir o desafio de exercitar uma visão mais processual e longitudinal dos fenômenos e, assim, trazer para o centro da discussão a relação sistêmica e dialética entre três campos da ação e da pesquisa, o direito e a gestão, afinal, a gestão vista como processo se desenvolve e se justifica por meio da ciência, se transforma em estrutura e em ação por meio de normas, regulamentos e sanções, ou seja, por meio de

compromissos públicos que têm a concepção e a forma de contratos concebidos pela lógica do direito.

São vários os contratos que incidem sobre o objeto de estudo. No nível internacional há, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em 1982, em Montego Bay, Jamaica, e que entrou em vigor em 1994, com a adesão de sessenta países. Contendo 320 artigos sobre os mais variados temas, este acordo trata em um deles, no Art. 145, o tema Proteção do Meio Marinho, no qual insta os países adotar “normas, regulamentos e procedimentos apropriados para ...b) proteger e conservar os recursos naturais da Área e *prevenir danos à flora e à fauna do meio marinho*” (SÃO PAULO, 1997, p. 108, grifo nosso). Em seu Artigo 194, que trata do tema “Medidas para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho”, no item 5 é mencionado: “As medidas de conformidade com a presente Parte deve incluir as necessárias para proteger e preservar os ecossistemas raros ou frágeis, *bem como o habitat de espécies e outras formas de vida marinha em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo*” (*idem*, p. 147, grifo meu).

Muitos outros marcos normativos oriundos de acordos e convenções internacionais tratam do tema, como a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e da Flora Selvagem em Perigo de Extinção – CITES, o Código de Pesca Responsável da FAO, ou ainda a Convenção da Biodiversidade – CDB, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

Esta última, na sua décima reunião realizada em Aichi (Nagóia), Japão, no ano de 2010, elaborou um plano estratégico com metas para o período de 2011 a 2012. Dentre elas consta:

Meta 6: Até 2020, o manejo e captura de quaisquer estoques de peixes, invertebrados e plantas aquáticas serão sustentáveis, legais e feitas com a aplicação de abordagens ecossistêmicas de modo a evitar a sobre-exploração, colocar em prática planos e medidas de recuperação para espécies exauridas, fazer com que a pesca não tenha impactos adversos significativos sobre espécies ameaçadas e ecossistemas vulneráveis, e fazer com que os impactos da pesca sobre estoques, espécies e ecossistemas permaneçam dentro de limites ecológicos seguros. Metas de Aichi, (IUCN, 2011, p. 24).

Obviamente está o país muito distantes de cumprir estas metas, bem como todas as outras estipuladas neste tipo de instrumento. Ou seja, a distância entre as obrigações representadas nestes planos e os resultados realizados, acontecem em todas as escalas da política, inclusive no nível global. Esta constatação amplia o escopo do Formalismo e dá pistas de suas origens na escala internacional. Mas à despeito do não cumprimento dos compromissos estipulados, um ponto que é importante ressaltar são os conceitos utilizados para representar as espécies marinhas neste texto: primeiro como “recursos naturais” e “fauna”; adiante vemos a noção de “espécies” e a qualificação de “em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo”.

A evidente contradição entre a ideia de recurso natural como algo a ser explorado e explotado, e, por outro lado, em vias de extinção, como algo a ser protegido, preservado, representa um aspecto importante das análises que devem ser empreendidas neste estudo. Esta dupla classificação e representação das espécies, são fruto de construções epistemológicas nas ciências naturais e, uma vez incorporada num marco legal, tem desdobramentos em vários níveis de intervenção nos marcos legais e institucionais dos países, inclusive no Brasil.

Este processo de transposição de conceitos entre as ciências ampara a ideia de uma circularidade entre, num primeiro momento a ciência natural, em seguida o Direito e a Gestão, sempre mediada pela Política; sendo que, ao que parece, o dois primeiros concebem e instrumentalizam o terceiro, a Gestão, que, por sua vez, ao não lograr resoluções aceitáveis dos conflitos, “devolve” o problema ao Direito pela via da judicialização, que, na maioria dos casos, busca amparo na ciência natural por meio de peritos<sup>76</sup> para tentar dirimir as contendas ou estipular e aferir as sanções. Ou seja, a ciência natural está nas duas pontas deste vetor circular: no início dando vida aos conceitos que classificam as espécies em categorias que são incorporadas às normas, e na outra ponta sendo chamada para arbitrar o cumprimento da norma e das sanções ao seu não cumprimento.

---

<sup>76</sup> É comum em peritagens do Ministério Público a participação de especialistas ou técnicos dos órgãos gestores dos temas envolvidos nos objetos da judicialização. Nesses casos a circularidade entre o direito e a gestão, aproximados pelo formalismo, é ainda mais evidente, pois os mesmos profissionais responsáveis por gerir o problema por vias administrativas, acabam por auxiliar sua resolução pela via da justiça, vide o caso de conflitos da pesca da Tainha e o papel de Analistas Ambientais do ICMBio chamados pelo MPF a se posicionar como peritos

Mudanças dos conceitos relacionados às espécies, de como são classificadas, trazem consequências para as normas e para a maneira pela qual definimos nossa relação com elas: de espécies passíveis de serem exploradas para fins econômicos, decorrente da noção de recurso, para algo a ser protegido, cuidado, que a ideia de vulnerabilidade ou ameaça a extinção reforça. Essas questões de fundo ontológico e axiológico são fundamentais na configuração dos fenômenos que compõem esta política pública e devem ser tratadas na construção do objeto e nas análises que serão efetuadas.

No Direito, esta dinâmica interação, esta ideia da circularidade ou relação imbricada entre distintas disciplinas é mais discutida com relação às proposições teóricas efetuadas pela Teoria do Estrado e a Teoria do Direito. Para os fins deste estudo a possibilidade de analisar a dinâmica intrínseca da política pública sugere buscar correlação teórica a ser desenvolvida face à Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, mencionada anteriormente, estruturada com base nos três elementos constitutivos do ‘tripé’ da TTD, “o Valor, o Fato e a Norma”, sendo que, segundo Lauzid:

Não há, abstratamente, um grau de importância maior ou menor dessa tríade elementar, pois o Direito só existe se concebido nessa tridimensionalidade, como se fosse um triângulo do qual não se pode extrair um dos lados sem que, inexoravelmente, ele deixe de ser um triângulo, ou seja, a exclusão de um dos três elementos (fato, valor ou norma), por conseguinte, afasta a definição do que é, ou vem a ser, o Direito. Por isso, afirma-se que os três elementos do Direito complementam-se, dialetizam-se e implicam-se, sendo indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes. O Direito parte do fato, rumo a determinado valor, por meio de uma norma, sendo, ele, conforme a fórmula realeana: “uma integração normativa de fatos segundo valores” (LAUZID, 2008, p. 16).

Neste estudo é potencialmente relevante se fazer uma discussão dos achados da pesquisa com base nos elementos acima mencionados e os fatos sociais deles decorrentes: a natureza dinâmica e evolutiva dos fenômenos observados. Por exemplo, no caso da proteção legal às espécies da fauna retratadas na CF de 1988, o Direito foi acionado para rumar em direção a um valor relativamente novo naquele contexto, o

valor intrínseco da natureza, da biodiversidade e de seus elementos, que embora patrimônio de todos, tem associada a ideia que caberia ao Estado o papel de protegê-la.

Ao considerar, inevitavelmente, aspectos éticos e de análise das origens e dos fins, tratar o Direito como fato social, histórico e cultural é mais recomendado do que mantê-lo apartado dessas dimensões, como se fosse um conjunto autônomo e amorfo de normas estabelecidas, pois somente assim podem ser compreendidas as contradições, os movimentos de mudanças de valores das sociedades e, neste movimento dinâmico, os conflitos gerados pelo marco legal instituído ao longo do tempo, como é o caso do fenômeno do Formalismo, que é caracterizado a seguir.

Porém, de antemão, é importante esclarecer que este conceito não é o mesmo que o de Formalismo Jurídico<sup>77</sup>, conceito amplamente utilizado nas ciências jurídicas.

O conceito de Formalismo aqui utilizado é sócio antropológico, se refere a um traço cultural marcante de nações menos desenvolvidas, configurando e moldando fortemente a formação dos estados e a administração pública, sendo considerado como “a incongruência entre a norma e o fato”<sup>78</sup>, ou, em outras palavras, a distância entre o marco legal, as obrigações de fazer decorrentes e suas efetivas implementações.

Com este sentido, uma suposição inicialmente estabelecida é que este fenômeno é preponderante como causa principal dos conflitos aqui descritos, conforme discutido no decorrer deste estudo.

Para uma contextualização das origens históricas deste tema é apresentado a seguir o conceito de Formalismo como fenômeno cultural incorporado à lógica de formação do estado nacional e da história da APB.

Quando se consideram aspectos de natureza cultural em qualquer uma das ciências sociais aplicadas, notadamente nas disciplinas de Administração Pública que estudam a gênese do Estado, é correto afirmar que o aparato institucional brasileiro deve ser visto como pertencendo a um Estado em construção.

Esta visão estruturalista, de um mundo hierarquizado e dividido entre nações mais desenvolvidas e outras menos, tem ressonância na ideia de países que passaram por fortes processos colonialistas e que ao longo de sua história vão formando as bases morais, institucionais e legais de

---

<sup>77</sup> Inscrito no âmbito genérico do positivismo jurídico, o formalismo define o direito em função de sua estrutura formal, pretendendo estar armado de metodologia dedutiva puramente lógica, por ela obtendo-se quaisquer consequências jurídicas a partir de conceitos abstratos (FLACH, 2000, p. 2).

<sup>78</sup> Definição de *formalismo* por Guerreiro Ramos baseada em Riggs (1964), em Ramos (1983).

um Estado de maneira não linear e espasmódica, na medida da evolução escalar de seu aparato institucional e sociopolítico.

Para uma visão um pouco mais contextualizada das raízes do Formalismo na construção do Estado nacional cabe uma breve retomada do processo de evolução da APB que, segundo Torres (2004), teria passado por três fases distintas: a fase patrimonialista, a burocrática e a chamada nova administração pública.

A história do Formalismo no Brasil, bem como as diferentes formas de gerir as políticas de proteção da natureza por parte dos sucessivos governos é, em parte, fruto desse processo, principalmente na Fase Patrimonialista, conforme argumentado a seguir.

A fase Patrimonialista da Administração Pública (de 1500 até 1930) foi caracterizada pela prevalência de princípios herdados do estilo de administrar da monarquia portuguesa, marcado pelo uso da máquina do estado para garantir o patrimônio das elites rurais e os privilégios das classes ligadas ao poder real e suas estruturas de reprodução da vida social. Essas influências prevaleceram aos movimentos de crescimento econômico do Brasil colônia e seguiram moldando a administração pública tanto na sua emancipação como nação independente (1822) quanto no surgimento da Primeira República em 1889 até a revolução liberal de 1930.

Mesmo que o início da industrialização no começo do século XX tenha trazido práticas e estratégias administrativas das metrópoles da Europa, isso, contudo não chegou a influenciar de maneira substancial a APB, que teria seguido seu curso impregnada pelas seguintes características: confusão entre o patrimônio público e privado, monopólio dos cargos públicos por parte da nobreza burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1999), o “clientelismo”<sup>79</sup>, que pode ser entendido como a troca de favores e proteções mútuas, e o “favoritismo”, entendido como uma rede de distribuição de bens públicos de acordo com os interesses dos governantes.

---

<sup>79</sup> Nunes (1990) descreveu o clientelismo como uma das quatro “gramáticas” que explicariam a relação entre o Estado e a Sociedade na formação do Brasil; as outras três seriam o Universalismo de Procedimentos, o Corporativismo e o Insulamento Burocrático. Segundo este autor, “(...) As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas” (NUNES, 1990, p 21).



Em paralelo ao surgimento de fenômenos culturais como o favoritismo e o clientelismo, um dos fenômenos sociais culturalmente peculiar que teria origem nesse período foi o formalismo.

Na literatura sobre administração, este conceito tomou a forma de base teórica a partir do trabalho de Fred Riggs (RIGGS, 1964) e sua sistematização como conceito aplicável para explicar a distância entre o que se prescreve nas normas e estruturas administrativas e o que efetivamente se alcança quando observados seus reais resultados.

Este modelo também ficou conhecido como “prismático” (RIGGS, 1968), tem como base epistemológica a abordagem estrutural-funcionalista e sua aproximação com a ecologia é uma das razões de sua adequabilidade ao contribuir na explicação desta PP e de seu processo de desenvolvimento relatado. Seus fundamentos teóricos foram desenvolvidos com base nas metáforas da ecologia evolucionista e do sistemismo e trouxe como pressuposto que as sociedades se encontrariam em um contínuo, tendo numa ponta as concentradas, mais homogêneas, e na outra as difratadas, mais heterogêneas, sendo que no interregno estariam sociedades em transição.

De maneira extremamente simplificada, pode-se considerar que os atributos de complexidade e pluralidade social separariam estes dois extremos e que o desenvolvimento das sociedades que se encontrariam na faixa de transição não seria linear: ao “imitar” as sociedades mais complexas, este movimento das sociedades em transição arrastaria junto suas tradições culturais, suas idiossincrasias, fazendo com que algumas partes poderiam se desenvolver de forma mais adiantadas que outras. Nesta perspectiva as “partes” poderiam ser aprimoradas em momentos distintos, principalmente por influências exógenas, sendo que daí decorre também a noção de *Formalismo* utilizada nesta pesquisa, quando empregado para caracterizar a distância entre os objetivos e os fatos.

A ideia de Formalismo pode ser entendida e empregada com distintas conotações. Guerreiro Ramos define ao menos quatro delas:

- 1) o formalismo como expressão crônica das elites;
- 2) o formalismo como resultado do “deslocamento de objetivos” (Merton);
- 3) o formalismo como acomodação; e
- 4) o formalismo como categoria própria da teoria administrativa. Nesta última acepção, o formalismo pode ser definido *como a discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regula-las* (grifo do autor). (RAMOS, 1983b, p. 311).

Conforme comentado acima, reconhecidamente mais preponderante em países periféricos ou “prismáticos”<sup>80</sup>, este fenômeno do Formalismo, visto como traço cultural socialmente estabelecido, conforme contextualizado acima na Fase patrimonialista da AP, pode auxiliar na elucidação das principais inquietudes aqui expostas, principalmente na análise das possíveis causas e efeitos perceptíveis em relação ao evidente distanciamento entre os objetivos institucionais almejados pelo aparato oficial dedicado à gestão da conservação marinha e os resultados concretos observáveis.

Retornando à discussão da presença de distintos modelos de gestão analisados na Política Habitacional por Drumond *et al.* (2014), que concluiu pelo hibridismo com predominância do modelo societal, evidentemente que pode haver alguma similaridade na preponderância deste modelo nas PPs ambientais, pois a adoção de espaços de participação social na gestão de Unidades de Conservação e conselhos de meio ambiente em distintos níveis têm sido cada vez mais fortalecidos.

No entanto não deve ser feita esta transposição intersetorial desta percepção para a área ambiental, sem uma análise mais apurada com relação à uma possível distância entre a aparência e a essência. Esta história deve, portanto, seguir os fatos e seus desdobramentos político-institucionais e ambientais a partir do desencadeamento de ações que foram se sucedendo na esteira da problematização da relação entre humanos com essas espécies, por meio dos agentes públicos e outros sujeitos relevantes, que têm como principal recurso institucional para a ação a APB.

Seguindo o desenrolar dessa relação e “de olho” na *distância* entre os planos e os fatos nesta PP é que deve-se inquirir os dados e buscar saber “o que é” esta política pública, como ela vem se configurando na história de formação do estado brasileiro, “como opera, como *funciona*” o aparato institucional estabelecido para este fim por meio da APB.

Se espera também que, dentro do possível, possam ser evidenciados que fatores influenciam em maior ou menor grau esta *distância*, se os de natureza estrutural, política, econômica ou, ainda,

---

<sup>80</sup> Fred Riggs em parte de sua obra que discutiu os “problemas administrativos, segundo ele, típicos das sociedades em transição” propôs a distinção teórica em três categorias ou escalas para explicar os três “modelos ecológicos” de sociedade (o concentrado, o prismático e o difratado), sendo que as sociedades em transição estariam predominantemente na segunda classe (RIGGS, 1968). Para aprofundar esta abordagem na perspectiva da realidade nacional, ver o capítulo 6 “O formalismo, no Brasil, como estratégia para a mudança social” do livro “Administração e contexto brasileiro” de Guerreiro Ramos (1983).

outros fatores que não tenham sido considerados nesta fase preliminar da pesquisa, mas que, uma vez detectados, possam auxiliar numa compreensão razoável a respeito deste fenômeno.

### **3.4 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS RESULTADOS**

Uma das características da TFD na sua versão construtivista é ter em conta que a organização dos resultados de forma didática e inteligível e as construções teóricas que vão emergindo neste caminhar não surgem necessariamente ao final do processo. Ao contrário, são ações e operações intelectuais que são realizadas durante o processo da própria pesquisa. Isso concorreu para que, ao apresentar os resultados, fosse explanado um pouco dessa caminhada, conforme consta a seguir.

De antemão, cabe assumir que dentre as chamadas limitações da pesquisa, há aquelas iminentes ao pesquisador, uma vez que a trajetória que o pesquisador “consegue realizar” será sempre influenciada por alguns fatores, como: sua visão de mundo, com o sentido dos valores e arsenal teórico que traz consigo, modulado por sua posição e vivências nos diversos campos da vida; seu conhecimento, sempre limitado pelas lentes e valores que compõem sua pessoa; e, pelos conceitos sensibilizadores, que induzem a uma determinada leitura da realidade.

Ao final, é a aplicação prática do Método que determina de que forma o pesquisador e participantes interagem na interpretação da realidade a ponto de descrevê-la com a maior fidelidade possível. Essa descrição será sempre limitada a um espectro de alcance e de significados que o conjunto desses agentes reúne.

As decisões em torno da forma de apresentação dos resultados foram sendo tomadas durante o processo de análise, concomitante ao ato de gerar formatos adequados de apresentação dos resultados. Uma tendência predominante nos posicionamentos dos participantes nas entrevistas foi uma lógica cronológica para “contar suas histórias” que, como já mencionado anteriormente, contava também a história da PP, de sua construção, de sua origem e seu desenvolvimento.

Esta lógica fazia sentido para o autor, pois era um dos aspectos comuns que foram surgindo a partir da lógica preponderante nos dados, o que aproximava esta estratégia da abordagem da TFD. É certo que a adoção acrítica de retratar a realidade em fases delimitadas a simplifica demasiadamente; é muito mais um artifício didático que um retrato fiel do próprio processo, muito mais fluido. Mesmo assim, sua adoção pode trazer vantagens importantes para a organização dos dados analisados. Desta constatação decorreu a decisão de se adotar a cronologia como guia

da apresentação dos resultados, buscando reconhecer fases ou blocos delimitáveis nessa construção

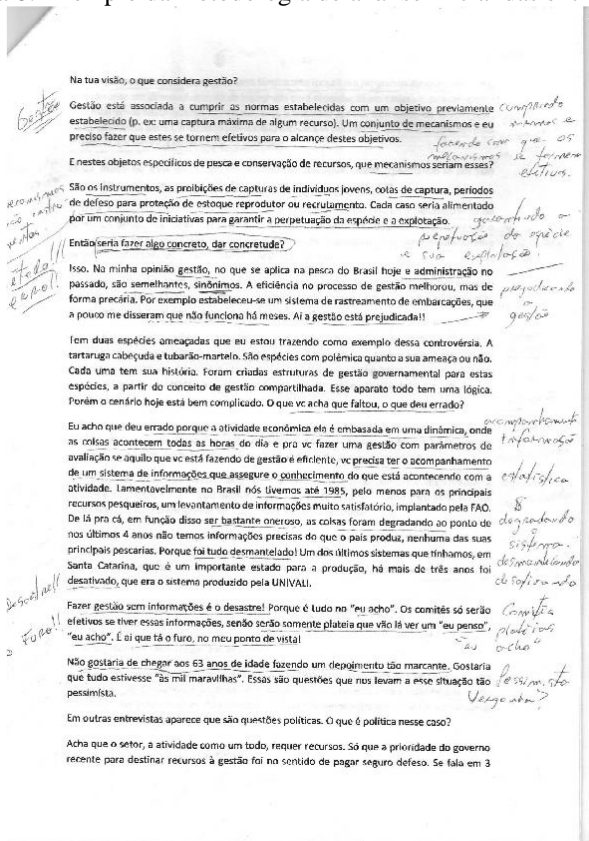
Tendo em vista estes fatores, a apresentação dos resultados relatados a seguir incorpora um relato deste processo, a título de compartilhar com os leitores a trajetória percorrida pelo pesquisador nesta tarefa.

A despeito de seguir, de maneira geral, os passos recomendados pela TFD, a maneira de realizar as análises foi sendo adaptada por percepções do pesquisador quanto à melhor maneira de realiza-las.

Com base numa divisão em grandes categorias agrupadas pela lógica das disciplinas mais fortemente presentes no objeto, foi tomada a decisão de separar as categorias que iam aflorando dos dados em quatro grandes grupos: 1. Políticas Públicas; 2. Administração Pública Brasileira; 3. Direito; e, 4. Das espécies,

Num primeiro momento, a análise inicial foi efetuada em meio eletrônico, com a leitura das transcrições e sua marcação com cores específicas para destacar os códigos iniciais; mas após duas ou três entrevistas trabalhadas, este método foi substituído pela impressão dos textos e sua leitura e análise feitas em papel, para torna mais livre as anotações e associações de signos percebidas nesta etapa. Este processo demonstrou ser mais rico que o meio eletrônico, durou cerca de dois meses e seu resultado foi o conjunto das 25 entrevistas analisadas no papel, destacando os códigos compostos de palavras ou frases-chave que traduziam conceitos e ideias que eram entendidas como importantes para compor o quadro de elementos para a análise, conforme ilustrado abaixo:

Figura 8: Exemplo da metodologia de análise inicial das entrevistas.



Esta etapa de foi efetuada pela codificação linha-a-linha e se mostrou ser um processo muito rico, principalmente quando acompanhado dos áudios para aclarar alguns trechos, o que contribuía para recuperar o ambiente das entrevistas, checar algum vocábulo, ou a entonação dada pelo participante no momento do diálogo.

Com este material codificado, deu-se início ao segundo momento das análises, a Codificação Focalizada, com a elaboração de categorias mais estruturadas, compostas pelo agrupamento de códigos que tivessem proximidade conceitual e explicassem ou relatassem fatos ou processos específicos ou delimitáveis.

Esta fase foi o momento mais intenso das análises e demandou maior reflexão, pois foi nessa operação intelectual, de transformar códigos iniciais em categorias mais elaboradas, que foram surgindo os

construtos que passaram a ser os guias da elaboração da narrativa. O agrupamento em “famílias de construtos” deu início a uma classificação ainda mais elaborada e assim começou a tomar forma o esboço de narrativa com a concatenação de fatos e ações que fizessem sentido com relação às questões-chave que pudessem descrever o objeto.

Os conceitos e ideias dos participantes já codificados anteriormente foram sendo destacados das transcrições e transportados para tabelas, sempre com a referência de cada um dos participantes, reconhecidos pelo código P1, P2, Pn..., numeração dada para reconhecer cada um dos entrevistados.

O resultado desta fase foi um conjunto de categorias agrupadas em tabelas, que foram sendo preenchidas ao longo da análise, demandando um incessante movimento de idas e vindas nos textos e, em alguns casos, dos áudios, para o cruzamento de dados e checagem de detalhes das expressões dos participantes.

Foi surgindo neste momento da pesquisa as elaborações teóricas realizadas por parte do pesquisador registradas na forma de Memorandos, destacados no texto para facilitar seu reconhecimento e recuperação nas etapas posteriores, sempre que uma categoria emergente sugeria alguma relação com outros conceitos ou processos ou acionava algum conceito ou teoria. Abaixo segue como exemplo deste processo um fragmento desta etapa:

**- refletindo sobre a participação social:** “Mas mesmo sendo positivo consultar os segmentos, não significa que é preciso concordar com eles. **O instrumento de consulta é bom, mas isso não pode gerar uma imobilidade do Estado.** Nas décadas de 80/90 tinha o fazer, com menos subsídios, pois os instrumentos consultivos não estavam consolidados. O melhoramento dos instrumentos democráticos não almejava parar o processo, mas **houve um entendimento errado sobre o que esses sistemas geravam de responsabilidade**” (P8). “Há várias caixinhas, instituições, etc., que têm interesse em que aconteçam as coisas. Por exemplo, a IN do emalhe, que tantas pessoas e entidades se envolveram e depois de publicada a norma, qual foi o resultado? Qual foi o reconhecimento daqueles que precisam dessas soluções? **Não houve a redução da mortalidade dos animais que tínhamos como foco de proteção** (tartarugas e mamíferos

marinhos). ... Algumas experiências participativas, como os conselhos das UCs tiveram muitos bons resultados, mas nos últimos anos eu percebo uma redução, desde 2010. **Houve muitos sonhos, vontades de fazer gestão participativa. Esbarravam nas questões legais:** a comunidade decidia fazer uma ponte, um píer, mas a Prefeitura ou o estado dizia que a lei não permitia”. \*Relacionar com o Direito e o formalismo. “Outra coisa é a troca dos representantes nos conselhos, pois a troca de representantes ou gestores, voltava muito as discussões e, cada vez que você volta nas discussões, é complicado. **Quando cria de novo confiança, muda o Chefe da UC, muda o ministro, mudam as políticas, etc.** Hoje vejo que os conselhos não tem mais força, pois não chegam a resultados” (P18). \*Relacionar com a instabilidade das estruturas institucionais e a lógica política da democracia de coalizão. “Mas isso tem que ver que **as democracias participativas não funcionam**, cara... O que eu quero dizer é que a democracia, o que acontece é que o mundo que estamos vivendo agora, meu amigo, **é muito mais fácil, é muito mais possível colocar um dedo prá cima, ou um dedo prá baixo no facebook**, do que ter tempo prá preparar, discutir; discutir, mas criticar, no termo amplo da crítica; **a gente não tem a disponibilidade para se integrar num processo participativo da democracia.** A gente faz questões muito mais rápidas, que não tem muito conteúdo; não estou falando deste caso particular, tem muitos casos que se as pessoas usassem seu tempo para propor, estudar, criticar e avançar, seria muito bom, **mas a gente está noutra sintonia**” (P23). \*Relacionar com a coprodução do bem público, a democracia participativa e participatismo; motivação para participar, os interesses pessoais versus sociais, auto realização para-economias de GR. (Fragmento da análise de PP no seu processo de categorização. Em negrito os trechos destacados pelo autor; sublinhados os Memorandos que são como lembretes do pesquisador para auxiliar nas análises posteriores).

Este exemplo ilustra o seguinte: o título, **em negrito**, é a categoria criada pelo pesquisador para agrupar os dados relativos às interpretações dos participantes e ao processo de participação social observado nos fenômenos pesquisados; **Refletindo sobre participação social**, portanto, representaria uma ação comum por parte dos entrevistados ao responderem às questões a eles formuladas pelo pesquisador (o ato de refletir, de pensar com espírito crítico a respeito da participação social nos fóruns de gestão por eles vivenciados) ao longo de suas trajetórias.

Seguindo este padrão, as frases dos participantes foram sendo anotadas entre parênteses com o código de cada um deles (P1, P2, Pn.), para que pudesse facilitar o retorno aos dados e aos próprios participantes, no caso de alguma dúvida ou nas análises relacionais. Os Memorandos foram sendo marcados com um asterisco e sublinhados para tornar mais visível seu reconhecimento e seu cruzamento com outros elementos da pesquisa nas fases posteriores de análise.

Destá maneira foram realizadas as categorizações iniciais, com as “sessões” (partes componentes do todo a ser construído) sendo criadas uma a uma, quase sempre com frases no gerúndio indicando uma ação, um movimento, em alguns casos indicando um processo de reflexão acerca de uma questão, como foi o caso acima exemplificado.

Ao fim desta etapa, o resultado foi um conjunto de 4 tabelas: 1. Políticas Públicas (76 páginas); 2. Administração Pública Brasileira (17 páginas); 3. Direito (7 páginas); e, 4. Das espécies (7 páginas)<sup>81</sup>, cada uma com as categorias iniciais registradas e já agrupadas em algumas “famílias de categorias” pelas relações evidenciadas entre elas.

A tabela das PPs foi a primeira a ser estruturada, por conta da própria lógica das questões formuladas, por isso a maior em termos de volume de dados transportados das transcrições e a mais importante para encadeamento das categorias, representando processos interpretados como hipóteses teóricas, e conceitos, com as conotações dadas pelos Participantes a termos caros ao tema e motivos frequentes de controvérsias, como é o caso de *Gestão*, *Sustentabilidade* e *Política*. As outras três, mais reduzidas em tamanho, foram também mais sintetizadas em termos do seu conteúdo, visto como subsidiários da explicação da PP.

As relações entre as categorias iniciais que suscitavam sua aproximação e seu agrupamento foram basicamente de dois tipos: uma

---

<sup>81</sup> Em função do volume, essas tabelas não estão disponibilizadas neste documento, mas podem ser consultadas se necessário, bastando um contato com o autor. Porém, elas deram origem às categorias agrupadas em famílias que compõem o Apêndice 2 deste documento.



*cronológica*, quando ações, movimentos ou processos apresentavam uma sequência temporal evidente, ou *de dependência*, com o sentido de supostas relações causa-efeito, ou influência de algumas categorias sobre outras<sup>82</sup>. A seguir é relatado o processo e os produtos originados por cada uma das duas tipologias:

## 4 RESULTADOS

Uma vez descrito o processo, a seguir há a apresentação dos produtos agrupados em “partes intermediárias” na elaboração das análises finais. Obedecendo a lógica de apresentação dos resultados concomitantemente com o registro das análises, esta etapa ilustra quais foram categorias intermediárias que passaram a fornecer uma sistematização das categorias emergentes.

A construção do objeto, apresentada mais adiante, foi formulada a partir de dois tipos de informações sistematizadas que constam a seguir: as linhas do tempo elaboradas com relação à evolução do conhecimento científico, das estruturas, das normas e dos conceitos dedicados aos não humanos nessa trama (4.1); e, em seguida, as categorias principais oriundas das análises relacionais dos dados dos Participantes (4.2). Com base nessas informações sistematizadas foi formulada a Construção do Objeto (4.3), com a narrativa a respeito do que é esta PP e, mais adiante, apresentada a relação da APB com esta PP (4.4).

### 4.1 LINHA DO TEMPO DE UMA PP

Fiel às premissas desta pesquisa de seguir as espécies que representam os fenômenos descritores do objeto investigado, a primeira fase de análise que evidencia este processo é a lógica cronológica que foi brotando dos dados.

As relações cronológicas deram origem a uma visão muito estruturada das etapas de desenvolvimento da PP, sugerindo um contínuo incremental do fluxo da história. Essa percepção refletia duas coisas, uma tendência já assumida pelo pesquisador de ver a realidade, que pode ser assumida como construtivista, e o comportamento dos participantes quando inquiridos pela primeira “pergunta” – Quem é você e como veio

---

<sup>82</sup> Essa operação de manipular os dados e criar as famílias de categorias foi considerada pelo autor como a etapa mais “violenta” de participação da subjetividade do pesquisador a serviço da objetivação da pesquisa, com o intuito de criar um elo razoável de intersubjetividade com a comunidade epistêmica afeta a este tema, por meio dos resultados da pesquisa.

a trabalhar neste tema, nesta PP? -. Com raríssimas exceções, os participantes “contavam sua história” com riqueza de detalhes e flagrante interesse de recuperar com qualidade essa narrativa, o que tornava esta primeira expressão muito importante para o desenrolar das entrevistas. Por força da relação direta de suas vidas com o tema, esta regressão no tempo ajudava a concatenar os fatos expressos como visões pessoais por eles vivenciadas, a fatos sociais, políticos, ou mudanças estruturais das normas ou estruturas organizacionais que foram se sucedendo ao longo do tempo.

Por exemplo, um dos participantes, especialista em pesquisa com Elasmobrânquios (tubarões e raias), explanou sua história por meio da sua experiência como estudante, de suas descobertas, seu processo de aprendizagem e atuação como pesquisador, adentrando cada vez mais a complexidade, abrangência taxonômica e espacial das espécies estudadas. Neste caminho as pesquisas foram sendo incrementadas desde investigações mais descritivas e particularizadas a respeito das espécies, para aquelas mais integrativas; ou seja, da biologia das espécies, para a ecologia dos ecossistemas e estudos interdisciplinares, como é o caso da biologia da conservação ou a gestão do uso dos recursos pesqueiros. Ou seja, sua evolução como pesquisador, o caminho percorrido por ele como especialista, como membro dos grupos de pesquisa dos quais participava, ao mesmo tempo, contava a história do campo pesquisado, da evolução da própria ciência da qual ele fazia parte como coprodutor.

A história desses agentes, de suas vidas, era imbricada de tal forma com a história das políticas e estruturas administrativas relacionadas com a questão estudada, ou o tema com o qual trabalhavam, que, ao contar a sua própria história, as outras também eram percorridas. O resultado dessa percepção por parte do pesquisador deu origem à adoção de um artifício didático a Linha do Tempo, para auxiliar a “contar a história da PP”.

É importante frisar que este tipo de uso da linha do tempo não foi previamente planejado e que foi no caminho da pesquisa, ao seguir os passos da TFD que surgiu esta ideia. Assim, duas linhas do tempo foram desenvolvidas, uma para as Tartarugas Marinhas e outra para o Tubarão-martelo, cada qual contando essa história a partir do fio condutor das pesquisas relacionadas a elas e seus desdobramentos em outras dimensões.

Essas linhas do tempo<sup>83</sup> foram sendo formuladas pouco a pouco, ancoradas primeiramente na evolução das pesquisas que representavam objetivamente como conhecimento a respeito dessas espécies foi se desenvolvendo, se aprofundando e se aproximando dos problemas ambientais que as afetavam em termos de sua conservação.

Seguindo este processo de evolução da ciência a respeito dessas espécies, mais três classes de fenômenos foram agregadas pelo autor:

- Estruturas Institucionais;
- Normas de Conservação/Use sustentável;
- Conceito/Relação com Humanos.

Para cada uma das classes foram levantados os fatos relevantes que pudesse sugerir fases, ciclos, pontos de inflexão na história da Política Pública.

Os fatos e eventos relevantes foram sendo incorporados pouco a pouco às respectivas linhas do tempo, com base nas informações relatadas nas entrevistas e pesquisados nas distintas fontes que compõem o *Corpus* deste estudo.

Ao final de vários ajustes, checagens documentais e triangulação com alguns dos participantes, o resultado foi a geração de duas linhas do tempo que compuseram uma importante referência para a elaboração da narrativa a respeito da caracterização desta PP e sua evolução no tempo e estão apresentadas a seguir, no decorrer deste capítulo.

Conforme comentado anteriormente, na medida em que os especialistas descreviam suas experiências com relação ao objeto, também descreviam os passos dados desde o despertar do interesse na área específica de formação, até suas experiências no campo de atuação da PP.

Este registro enfatiza as etapas de construção dessa PP com base nas relações entre humanos e os não-humanos considerados nesta pesquisa e foram centrais na concepção das Linhas do Tempo.

A hipótese que sustenta esta posição é que os fenômenos relatados são tributários das relações estabelecidas entre humanos e não humanos em distintos momentos históricos e que a evolução desses fenômenos levou essa relação a níveis de tensão tais que justificaram a percepção de

---

<sup>83</sup> Este artifício é utilizado em análise de PPs de distintas maneiras, basicamente para evidenciar ciclos, fases ou fatos marcantes. O uso mais próximo do que se definiu efetuar neste caso se aproxima muito de um exemplo apresentado por Secchi (2016, p. 41) no qual a linha do tempo é utilizada para evidenciar “(...) pontos-chave de mudança legal, novas políticas públicas, eventos que originaram e agravaram o problema.”

um problema público e, conseqüentemente, foram demandando a existência de normas e estruturas institucionais que caracterizam uma PP.

As cronologias foram elaboradas tendo como referências quatro categorias de fenômenos estruturantes e/ou moduladores desta PP:

(i) as estruturas institucionais (abarcando a criação de instituições tanto públicas quanto privadas que tiveram alguma relação com a existência dessas espécies, ou que influenciaram diretamente ou indiretamente esta PP);

(ii) a ciência (registros científicos, pesquisas, projetos ou programas e pesquisa relevantes acerca dessas espécies, que pudessem retratar tendências e mudanças de rumo nessas pesquisas<sup>84</sup>);

(iii) as normas (abarcando o marco legal de forma geral, desde leis até infra normas utilizadas para regulamentação e ordenamento que afetavam essa relação); e, por fim,

(iv) os conceitos-chave (dependentes das categorias anteriores foram arbitrados pelo autor alguns conceitos representativos do tipo de relação entre humanos e não humanos preponderante no tempo, conforme explicado a seguir).

De acordo com a abordagem aqui adotada, cada uma dessas espécies tem uma “história para contar”, pois são objetos de distintas formas de relações estabelecidas pelos tipos de uso que os humanos determinam com relação a elas, o que significa um processo dinâmico de enquadrá-las no ideário retratado nas políticas públicas e, conseqüentemente, nas normas e nas estruturas institucionais criadas para implementá-las.

O que se convencionou apontar como “conceitos-chave” representando as espécies ao longo do tempo é uma simplificação extrema das expressões mais evidentes quando analisadas as estruturas e as normas que foram surgindo em torno da sua existência, principalmente os conceitos cunhados para qualificar essas espécies ao longo da história nas denominações das estruturas institucionais e das normas desenvolvidas para regular ou fomentar determinados comportamentos dos humanos com relação a elas.

Os conceitos-chave utilizados devem ser vistos sob três condicionantes: primeiramente é importante assumir que o câmbio de

---

<sup>84</sup> Importante registrar que esse levantamento não foi exaustivo a ponto de reconhecer todas as pesquisas, muito menos de afirmar que essas foram as mais importantes; são somente referências levantadas junto à bibliografia mais próxima da gestão e em consultas esporádicas a alguns especialistas que serviram de base para as discussões decorrentes desta análise.

lentes utilizadas para classificar as espécies ao longo do tempo não foi linear, como se houvesse uma suposta convenção sócio-política tácita por parte de distintos enclaves sociais a elas relacionados; em segundo lugar, há que aceitar a noção de que os conceitos não são estáticos, ao contrário, possuem a propriedade de serem dinâmicos simbolicamente, ou seja, possuem *plasticidade*<sup>85</sup>. Isso significa aceitar que, mesmo incidindo sobre os mesmos objetos, os conceitos vão sendo modificados a depender dos contextos de cada momento histórico; por último, que essa plasticidade não quer dizer que os conceitos perdem as significações anteriores, ao contrário, acumulam novos significados sem necessariamente deixar de ser vistos como dantes.

A convicção que o processo de construção histórica deste fenômeno foi se desenvolvendo ao longo do tempo, representado por essas quatro categorias, não significa afirmar que elas necessariamente guardavam relação direta umas com as outras; mas se supõe que se influenciavam umas às outras a ponto de irem-se ajustando no processo histórico, interagindo de forma mais ou menos explícita e, ao fim, deram corpo ao surgimento de bases estruturantes da PP.

Ou seja, até que essa relação entre humanos e não humanos surgisse na forma de um problema público, assim percebido pela sociedade e pelo estado a ponto de mover estruturas institucionais e relações administrativas e políticas decorrentes, “muita água teve que passar por debaixo da ponte”.

De certa forma estes movimentos seminais podem ser relacionados com os passos iniciais previstos no ciclo de PPs (*policy cycle*) numa posição prévia às etapas de identificação do problema como um problema público e a formação de agenda de PPs.

Com base nessas premissas foram elaboradas duas Linhas do Tempo, uma para cada espécie, que são apresentadas a seguir.

## **Seguindo a Tartaruga Cabeçuda**

Os eventos relacionados na linha do tempo seguem a lógica cronológica, apresentando os períodos divididos por décadas. Porém, há

---

<sup>85</sup> Essa propriedade dos conceitos Sartori caracterizou como “plasticidade”, como se eles adquirissem “vida própria” e assim realizassem uma “viagem” no tempo acomodando as distintas conotações dada a eles nessa trajetória. “Na terminologia de Sartori, “viagem do conceito” (*traveling*) refere-se a este movimento para abranger casos novos, e alongamento” (*stretching*) refere-se à distorção ocorrida quando se quer adaptar um conceito para nele encaixar os casos novos” (SARTORI, 1970, *apud* FONSECA, 2015, p. 10).

alguns fatos históricos relevantes que merecem destaque nessa narrativa, como é o caso do registro a seguir.

Relatado por Fernão Cardim (1500) em “Tratados da terra e gente do Brasil: os hábitos da colônia portuguesa e dos índios em consumir os ovos e a carne de tartarugas marinhas”:

Há nesta costa muitas tartarugas: tomam-se muitas, de que se fazem cofres, caixas de hóstia, copos. Estas tartarugas põem ovos nas praias, e põem logo duzentos e trezentos: são tamanhos como de galinhas, muito alvos e redondo como perolas; escondem estes ovos debaixo de areia, e como tiram os filhos logo começam de ir para agua donde se criam (...). Os ovos também se comem. Tem esta propriedade que ainda que se cozam, ou assem sempre a clara fica mole (...). Os intestinos são como de porco e tem ventas por onde respiram. Tem outra particularidade que pondo-lhe o focinho para a terra logo viram para o mar, nem podem estar de outra maneira. São algumas tão grandes que se fazem das conchas inteiras adargas; e uma se matou nesta costa tão grande que vinte homens não podiam levantar do chão, nem dar-lhe vento.

Os conceitos-chave arbitrados para essa época, portanto, são *natureza selvagem e alimento*.

### **Linha do Tempo da PP - Tartaruga Cabeçuda**

|   |
|---|
| <b>Década de 30</b>   |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Criação do IP - Instituto de Pesca Marítima de São Paulo (Decreto n° 5332 de 04/01/1932);<br>- Transferência do Serviço de Pesca da pasta da Marinha para a Agricultura (Decreto n° 23.150, de 15/08/1933);<br>- Criação do DNPA - Departamento Nacional da Produção Animal e do SCP - Serviço de Caça e Pesca (1934). |
| <b>(ii) Ciência:</b><br>- Necessidade de transferência dos serviços sociais e de fiscalização da pesca para o ministério da Marinha (I Congresso Brasileiro de Pesca, Rocha M., 1934).  |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b>  |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b><br>- Produção animal.  |

|  |
|--|
| <b>Década de 40</b>  |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Criação do IOUSP – Instituto Oceanográfico da USP (1946), como Instituto Paulista de Oceanografia (IPO);<br>- Chegada da FAO ao Brasil (1949).  |
| <b>(ii) Ciência:</b><br>- Primeira publicação da lista de fauna e flora ameaçadas de extinção no País, incluindo a tartaruga-de-pente ( <i>Eretmochelys imbricata</i> ) e tartaruga-de-couro ( <i>Dermochelys coriacea</i> ) (1949). |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b>   |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b><br>- Fauna Brasileira.  |

|  |
|--|
| <b>Década de 50</b>  |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Criação da SEORG - Sociedade de Estudos Oceanográficos do Rio Grande (1953);<br>- Criação nos EUA da mais antiga organização para proteção de tartarugas marinhas do mundo, <i>The Sea Turtle Conservancy</i> (1959). |
| <b>(ii) Ciência:</b><br>- Publicação dos livros <i>Handbook of Turtle</i> e <i>The Windward Road</i> , escritos por Archie Carr, apontando os primeiros problemas que ameaçavam as tartarugas marinhas (1952).   |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b>   |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b><br>- Fauna ameaçada mundialmente.   |

|   |
|---|
| <b>Década de 60</b>   |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Criação da SUDEPE (Lei nº 10 de 11/10/1962);<br>- Criação do IBDF - Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (Decreto-Lei nº 289 de 28/02/1967);<br>- Criação do O Instituto de Ciências do Mar (1960) da Universidade Federal do Ceará (UFC), transformado em LABOMAR - Laboratório de Ciências do Mar (1969). |
| <b>(ii) Ciência:</b><br>- Publicações sobre orientação espacial de tartarugas-verdes (1962);<br>- Pesquisa sobre consumo de ovos de tartarugas marinhas (1962);<br>- Declínio das populações (1968).  |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b>  |

- Código de Pesca do Brasil: Decreto-Lei nº 221 de 28/02/1967 (Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências, prevê o Registro Geral da Pesca - RGP e o Código de Pesca).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Recurso Pesqueiro;
- Objeto de pesquisa biológica;
- Objeto de controvérsia quanto a escopo institucional.

**Década de 70**

**(i) Estruturas institucionais:**

- Criação do primeiro curso de Engenharia de Pesca na América Latina em 13/07/1970, (Portaria 12-A/1970, do conselho de Ensino e Pesquisa da Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE);
- Criação do primeiro curso de Oceanologia no Brasil, na FURG (27/08/1970);
- Criação do curso de Engenharia de Pesca na Universidade Federal do Ceará - UFC (Resolução No257 da Reitoria da UFC de 25 de julho de 1972);
- Criação da CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (1974);
- Criação da REBIO Atol das Rocas, primeira Unidade de Conservação Marinha do Brasil (Decreto nº 83.549 de 05/06/1979).

**(ii) Ciência:**

- Primeiras expedições às ilhas oceânicas brasileiras: Fernando de Noronha (1976) e Atol das Rocas (1977).

**(iii) Normas Conservação/Uso sustentável:**

- Portarias MAA nº 471 de 26/12/1973 e nº 323 de 03/06/1975 (Regulamentam as atividades das colônias de pescadores);
- Portaria SUDEPE nº 18 de 1976 (Proíbe a captura de tartarugas marinhas com exceção de *Chelonia mydas* e *Caretta caretta*).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Objeto de proibições e motivador de criação de UCs.

**Década de 80**

**(i) Estruturas institucionais:**

- Instituído o PDP - Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da Pesca no Brasil (1980);
- Criação do Projeto TAMAR - Programa do Governo brasileiro para a Conservação das Tartarugas Marinhas (1980);
- Criação da Primeira Base do Projeto TAMAR em Pirambu/SE (1982);
- Criação do CEP SUL - Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Sudeste/Sul (1984);



|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da REBIO Comboios/ES, com o objetivo, dentre outros, de proteger tartarugas marinhas em seus locais de desova (Decreto nº 90.222 de 1984);</li> <li>- Criação da Fundação Pró-TAMAR (1988);</li> <li>- Extinção da SEMA, SUDEPE, SUDHEVEA e IBDF e Criação do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (1989).</li> </ul>   |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Início das atividades de pesquisa e conservação regulares acerca das tartarugas marinhas no Brasil (1980);</li> <li>- Primeiro trabalho de marcação de tartarugas marinhas no Brasil;</li> <li>- Primeiros resultados de mapeamento de ocorrência de tartarugas marinhas no Brasil (1982);</li> <li>- Pesquisas voltadas ao manejo de ninhos em áreas de desova do Brasil;</li> <li>- Criação do banco de dados digital do Projeto TAMAR.</li> </ul>  |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratificada pelo Brasil a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM -, pela DLG nº 5, de 09/11/1987, publicado em 12/11/1987.</li> <li>- Decreto nº 85.394 de 25/11/1980 (Inclui na estrutura básica da SUDEPE o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil - PDP e dá outras providências);</li> <li>- Portaria SUDEPE nº 33 de 1981 (proíbe captura de algumas espécies de tartarugas marinhas e regulamenta a captura de duas, CC e CM, com tamanho mínimo e artes de pesca permitidas);</li> <li>- Portaria SUDEPE nº 27 de 1982 (inclui a espécie CC na proibição e mantém regulamentos para a CM);</li> <li>- Portaria SUDEPE nº N-005 de 07/12/1984 (mantem a proibição para as 4 espécies e regulamente a de CM, proibindo a coleta de ovos e a captura em época de desova);</li> <li>- Portaria SUDEPE nº N-05 de 31/01/1986 (Proíbe a captura de quaisquer espécies de tartarugas marinhas no Brasil).</li> </ul> |
| <p><b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objeto de atenção internacional;</li> <li>- Objeto de normas de proteção nacionais;</li> <li>- Objeto de atenção da Sociedade Civil.</li> </ul>   |

|   |
|---|
| <p><b>Década de 90</b></p> <p><b>(i) Estruturas institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992).</li> <li>- Criação do DIMAR - Laboratório de Dinâmica de Populações Marinhas na UFRPE (1990);</li> <li>- Institui o Centro Nacional de Conservação e Manejo de Tartarugas Marinhas – TAMAR (Portaria IBAMA nº 186 DE 22/02/1990);</li> <li>- Aprova a Estrutura Regimental do IBAMA (Decreto nº 78/1991);</li> </ul> |
|---|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalada em Ubatuba/SP a primeira base do Projeto TAMAR em área de alimentação de tartarugas marinhas e início dos trabalhos em conjunto com as comunidades pesqueiras (1991);</li> <li>- Criação do DPA - Departamento de Pesca e Aquicultura no MA - Ministério da Agricultura (1998);</li> <li>- Aprovada nova Estrutura Regimental do IBAMA (e.g. Diretoria de Gestão do Uso dos Recursos Naturais) (Decreto nº 3.059/1999).</li> </ul>   |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificação de estudos de biogeografia através da recaptura de tartarugas marinhas marcas;</li> <li>- Pesquisas genéticas para determinação de hibridismo;</li> <li>- Pesquisas sobre a interação de tartarugas marinhas e pesca (costeira e oceânica);</li> <li>- Aprimoramento das técnicas de manejo de ninhos em áreas de desova do Brasil;</li> <li>- Levantamento da ocorrência de tartarugas marinhas nos estado de SC e RS (1996).</li> </ul>   |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Torna obrigatório o uso de Dispositivo de Escape para Tartarugas - TED às embarcações permissionadas para a pesca de arrasto de camarão-rosa no litoral brasileiro (Portaria IBAMA nº 36 de 07/04/1994);</li> <li>- Publicação do Código de Conduta para a Pesca Responsável da FAO - <i>Food and Agriculture Organization</i>;</li> <li>- Proibição do trânsito de veículos na faixa de praias onde ocorrem desovas de tartarugas marinhas entre os estados do RJ e RN (incluindo Fernando de Noronha) (Portaria IBAMA nº 10 de 30/01/1995);</li> <li>- Proibição de utilização, perseguição etc. da fauna ameaçada de extinção, incluindo as cinco espécies de tartarugas marinhas (Lei estadual PR nº 11.067 de 17/02/1995);</li> <li>- Proibição de qualquer fonte de iluminação na faixa de areia de praias onde ocorrem desovas de tartarugas marinhas entre os estado do RJ e RN (Portaria IBAMA nº 11 de 30/01/1995);</li> <li>- Define que o licenciamento ambiental em praias onde ocorre desova de tartarugas marinhas só poderá efetivar-se após avaliação e recomendação do IBAMA, ouvido o Centro TAMAR (Resolução CONAMA nº 10 de 24/10/1996).</li> </ul> |
| <p><b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objeto de sociedade científica;</li> <li>- Objeto de controle da ação humana em áreas de desova;</li> <li>- Objeto de estrutura institucional para sua proteção;</li> <li>- Objeto de regulamentação na área criminal.</li> </ul>  |

### **Década de 2000 a 2010**

#### **(i) Estruturas institucionais:**

- Renovação da Estrutura Regimental do IBAMA (Decreto nº 3.833/2001);

- Criação do Programa para a Redução da Captura Incidental de Tartarugas Marinhas pela Pesca (2001);
- TAMAR inicia um projeto em cooperação com CEPESUL em Itajaí/SC com o intuito de monitorar a pesca de espinhel pelágico (2002);
- Criação da SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (MP 103 de 01/1/2003);
- Criação da Rede ASO (Rede de Pesquisas sobre Tartarugas Marinhas que reúne especialistas do Brasil, Argentina e Uruguai, em 2003);
- Criação do Programa Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira (Portaria nº 126 de 27/05/2004);
- Criação Grupo de Trabalho - GT de Capturas Incidentais na Atividade Pesqueira (Portaria IBAMA nº 83 de 06/11/2006);
- Instituição do PROBORDO - Programa Nacional de Observadores de Bordo (2006);
- Criação do ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Lei nº 11.516, 28/08/2007);
- Criação do MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura (Lei nº 11.958 de 26/06/2009);
- Vinculação dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação vinculados ao ICMBio, incluindo o Centro TAMAR (Portaria ICMBio nº 78 de 03/09/2009).

**(ii) Ciência:**

- Estudos sobre fibropapilomatose em tartarugas-verdes no Atlântico Sul (2000);
- Ampliação dos trabalhos sobre a interação das atividades pesqueiras (costeira e oceânica) com as tartarugas marinhas;
- Publicação do Plano de Ação Nacional para Redução da Captura Incidental de Tartarugas Marinhas na Pesca (2001);
- Estudos sobre monitoramento das rotas migratórias das tartarugas marinhas por telemetria por satélite;
- Continuidade dos estudos sobre genética populacional com uso de novas técnicas (DNA mitocondrial);
- Desenvolvimento e testes de medidas mitigadoras para a redução da captura incidental de tartarugas marinhas na pesca.

**(iii) Normas Conservação/Úso sustentável:**

- Implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES (Decreto nº 3.607 de 21/09/2000);
- Ratificação da Convenção Interamericana para a Proteção e a Conservação das Tartarugas Marinhas (Decreto nº 3.842 DE 13/06/2001);
- Alteração do artigo 2º da Portaria nº 5 de 19/02/1995 que dispõe sobre o funcionamento e instalação do TED (Portaria IBAMA nº 149 de 21/11/2002);

- Publicação dos relatórios da FAO *"Technical Consultation on Sea Turtles Conservation and Fisheries"* e *"Expert Consultation on Interactions Between Sea Turtles and Fisheries within Ecosystem Context"* (2004);
- Alteração das especificações técnicas do TED (IN MMA n° 31 de 13/12/2004);
- Institui a Base Avançada do Centro TAMAR na região Sul (Portaria IBAMA n° 6 de 26/01/2005);
- Regulamentação das pescarias de rede de emalhe (superfície e fundo), determinando que as embarcações de rede de emalhe de superfície oceânica - malhão mudem oficialmente de modalidade no prazo máximo de 2 anos (IN IBAMA n° 166 de 18/07/2007);
- Atualização e Regulamentação da Lista de Espécies Ameaçadas de Extinção (IN n°05 de 30/07/2008);
- Publicação da Lei sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei n° 11.959 de 26/07/2009).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Objeto de atenção internacional na escala regional;
- Objeto de conflito institucional;
- Objeto de restrição de pesca.

**2010 em diante**

**(i) Estruturas institucionais:**

- Criação da Gestão Conjunta entre MPA e MMA (Portaria MPA n° 334 de 29/06/2010);
- Transferência dos Centros Especializado CEPENOR, CEPENE, CEPESUL e CEPERG do IBAMA para o ICMBio (Decreto 8.099 de 04/09/2013);
- Ampliação do escopo do Centro TAMAR abarcando a biodiversidade do leste;
- Alteração do escopo dos Centros Marinhos, passando de “gestão do uso dos recursos pesqueiros” para “pesquisa e conservação da biodiversidade” (Portaria ICMBio n° 16 de 02/03/2015);
- Extinção do MPA (2015);
- Criação da Secretaria de Pesca no MAPA (Medida Provisória 696 de 02/10/2015);
- Transferência da Secretaria de Pesca do MAPA para o MIDIC (Decreto n° 9.004, DE 13/03/2017).

**(ii) Ciência:**

- Estudos relacionados à poluição e saúde das tartarugas marinhas;
- Publicação de estudos que comprovam a tendência de recuperação da populações de 4 das 5 espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil (Biobrasil, 2011);
- Primeiro trabalho com rastreamento por satélite em filhotes de tartarugas marinhas no Brasil (2014);
- Aprimoramento do Banco de Dados através da criação do SITAMAR - Sistema de Informação sobre Tartarugas Marinhas.

**(iii) Normas Conservação/Use sustentável:**

- Publicação do Plano de Ação Nacional para a Conservação das Tartarugas Marinhas - PAN pelo ICMBio (2011);
- Estabelecimento das áreas de período de restrição periódica para as atividades de exploração e produção de óleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de tartarugas marinhas na costa brasileira (IN IBAMA/ICMBIO n° 1 DE 27/05/2011);
- Ordenamento da pesca com redes de emalhe das regiões Sudeste e Sul e proibição da rede de emalhe de superfície oceânica - malhão (IN Interministerial MPA/MMA n° 12 de 22/08/2012);
- Critérios e padrões para a pesca de emalhe costeiro diversificado no Sudeste e Sul (IN Interministerial n° 4 de 16/04/2013);
- Publicação da Lista de Espécies Ameaçadas de Extinção (Portaria MMA n° 444 de 17/12/2014);
- Instituição do Programa de Monitoramento de Impactos à Biodiversidade (Port. ICMBio n° 16 de 02/03/2015) e Programa de Conservação das Tartarugas Marinhas (Portaria ICMBio n° 16 de 02/03/2015);
- Estabelecimento de normas e critérios para o exercício da pesca em áreas determinadas no Sudeste e Sul (captura da tainha *Mugil liza*) (IN Interministerial n° 4 de 14/05/ 2015).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Objeto de discussão de estrutura institucional;
- Objeto de gestão conjunta MMA/MPA;
- Objeto de restrição a empreendimentos de óleo e gás via licenciamento ambiental;
- Espécies em recuperação.

**Seguindo o Tubarão Martelo:**

A relação dos recém-chegados humanos europeus nas terras do além-mar com os tubarões foi marcada por um evento histórico emblemático: durante o primeiro desembarque da tripulação da esquadra de Cabral em 1500, foi reportada a captura de um exemplar de elasmobrânquio na costa brasileira. (VARHNAGEN, 1975; PRADO, 1990). O primeiro documento a reportar a ocorrência de elasmobrânquios no Brasil foi “Carta do Achamento do Brasil”, escrita por Pero Vaz de Caminha em Porto Seguro, entre 26 de abril e 2 de maio de 1500:

E alguns marinheiros, que ali andavam com um chinchorro, pescaram peixe miúdo, não muito [...] E levaram dali um tubarão, que Bartolomeu Dias matou, lhes levou e lançou na praia.

Daí em diante, a relação dos humanos com os tubarões seguiu os passos relatados na linha do tempo abaixo. O conceito-chave nesse período é o mesmo das tartarugas, ou seja, *natureza selvagem*, algo que provocava ao mesmo tempo medo e curiosidade e que a relação mais comum nesses encontros era a de dominação.

Outro evento que merece registro foi o estabelecimento da primeira indústria de produção de pescado enlatado no Brasil, empresa Leal Santos, em Rio Grande, no ano de 1889 (TORRES, 2011, p. 179). A vocação para a pesca nessa região também foi fortalecida pela forte presença de portugueses, como explica este autor:

Nas últimas décadas do séc. XIX, aportaram regularmente à cidade de Rio Grande numerosos imigrantes portugueses, entre eles pescadores artesanais provenientes da região da Póvoa do Varzim. Em decorrência de sua vocação, fixaram-se na região e passaram a desempenhar a atividade pesqueira, que se desenvolveu graças à existência de grandes estoques de várias espécies de pescado que, periodicamente, invadiam a parte sul da Lagoa dos Patos ou se aproximavam da costa para completar seus ciclos reprodutivos, o que facilitava sua extração e proporcionava um excedente de produção (*idem*, p.179).

Embora não tivesse como foco de seus interesses os tubarões, o fato de existir uma planta industrial dedicada a enlatar pescados certamente implicou em aumentar a demanda por este recurso, que aumentou vertiginosamente nas décadas seguintes com a expansão do parque industrial pesqueiro em Rio Grande, que até meados do século XX tornou-se o maior do Brasil<sup>86</sup>.

Este fato teve como decorrência o aumento da pressão de pesca para todos os grupos de peixes, sejam aqueles alvo da indústria, sejam os que eram incidentalmente capturados, como é o caso dos elasmobrânquios, raias e tubarões abundantes naquela região. Estes eventos acionam o conceito-chave *alimento* arbitrado anteriormente para a tartaruga-cabeçuda.

---

<sup>86</sup> “Na década de 1960, o setor pesqueiro de Rio Grande apresentava 17 empresas atuando no beneficiamento e exportação de pescado, voltado para diferentes mercados do Brasil e do exterior. Significativo efetivo atuou nesse ramo industrial que chegou a empregar 20.000 trabalhadores” (TORRES, 2011, p. 180).

## Linha do Tempo da PP – Tubarão Martelo

|   |
|---|
| <b>Década de 30</b>   |
| <p><b>(i) Estruturas institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do IP - Instituto de Pesca Marítima de São Paulo (Decreto nº 5332 de 04/01/1932);</li> <li>- Transferência do Serviço de Pesca da pasta da Marinha para a Agricultura (Decreto nº 23.150, de 15/08/1933);</li> <li>- Criação do DNPA - Departamento Nacional da Produção Animal e do SCP - Serviço de Caça e Pesca (1934).</li> </ul> |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensaio propondo a necessidade de transferência dos serviços sociais e de fiscalização da pesca para o ministério da Marinha (I Congresso Brasileiro de Pesca, Rocha M., 1934).</li> </ul>  |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicação do Código de Caça e Pesca (Decreto nº 23.672 de 02/01/1934).</li> </ul>   |
| <p><b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção animal.</li> </ul>  |
| <b>Década de 40</b>   |
| <p><b>(i) Estruturas institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do IOUSP – Instituto Oceanográfico da USP (1946), como Instituto Paulista de Oceanografia (IPO);</li> <li>- Chegada da FAO ao Brasil (1949).</li> </ul>   |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primeiros levantamentos de elasmobrânquios do Brasil (1942);</li> <li>- Discussões sobre uso comercial dos elasmobrânquios.</li> </ul>   |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b></p>   |
| <p><b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recurso Pesqueiro.</li> </ul>  |
| <b>Década de 50</b>   |
| <p><b>(i) Estruturas institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da SEORG - Sociedade de Estudos Oceanográficos do Rio Grande (1953);</li> <li>- Chegada de Missão de Cooperação Técnica comandada por W. E. Ripley da FAO no Brasil (1954).</li> </ul>  |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Ripley<sup>87</sup>: levantamento de parâmetros pesqueiros (missão Brasil/EUA);</li> </ul>   |

<sup>87</sup> Este plano incluiu a adoção do conceito de Captura Máxima Sustentável - CMS - como parâmetro para a gestão dos estoques pesqueiros, o que exigia a

|   |
|---|
| - Publicação da Primeira Lista Oficial de elasmobrânquios do Brasil (1959). |
| <b>(iii) Normas Conservação/Usos sustentáveis:</b>                          |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b>                          |
| - Objeto de levantamento sobre ocorrência de espécies.                      |

|  |
|--|
| <b>Década de 60</b>  |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b>  |
| - Criação do O Instituto de Ciências do Mar (1960) da Universidade Federal do Ceará (UFC), transformado em LABOMAR - Laboratório de Ciências do Mar (1969);                                      |
| - Criação da SUDEPE (Lei nº 10 de 11/10/1962);   |
| - Criação do IBDF - Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (Decreto-Lei nº 289 de 28/02/1967).  |
| <b>(ii) Ciência:</b>   |
| - Atualização da Lista Oficial de elasmobrânquios do Brasil (1961).  |
| <b>(iii) Normas Conservação/Usos sustentáveis:</b>   |
| - Código de Pesca do Brasil: Decreto-Lei nº 221 de 28/02/1967 (Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências, prevê o Registro Geral da Pesca - RGP e o Código de pesca). |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b>   |
| - Objeto de Normatização.  |

|   |
|---|
| <b>Década de 70</b>   |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b>   |
| - Criação do primeiro curso de Engenharia de Pesca na América Latina em 13/07/1970, (Portaria 12-A/1970, do conselho de Ensino e Pesquisa da Universidade Federal Rural de Pernambuco/UFRPE); |
| - Criação do primeiro curso de Oceanologia no Brasil, na FURG (27/08/1970);   |
| - Criação da CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (1974);   |
| - Criação do Laboratório de Elasmobrânquios e Aves Marinhas da FURG (1977).   |
| <b>(ii) Ciência:</b>  |
| - Primeiros cruzeiros científicos sobre ocorrência de elasmobrânquios na pesca;   |
| - Publicação do Guia Taxonômico de condrictes (1977);   |
| - Início dos estudos de dinâmica populacional de condrictes do Brasil.  |

---

estruturação de um aparato robusto de coleta e sistematização de dados pesqueiros para alimentar os modelos matemáticos decorrentes desta abordagem (vide p.57).



|  |
|--|
| - Publicação de trabalho em Administração Pública: SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca, (TIMM, J. U. C. de S.; FGV, 1975).                        |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b><br>- Portarias MAA n° 471 de 26/12/1973 e n° 323 de 03/06/1975 (Regulamentam as atividades das colônias de pescadores). |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b><br>- Objeto de pesquisa como grupo diferenciado de peixes (Condricties/Elasmobrânquios).                              |

|  |
|--|
| <b>Década de 80</b>  |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Instituído o PDP - Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da Pesca no Brasil (1981);<br>- Criação da SBI - Sociedade Brasileira de Ictiologia (1983);<br>- Criação do CEPSUL - Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Sudeste/Sul (1984);<br>- Criação do Laboratório de Hidrobiologia da UFMA (1984);<br>- Criação do GTPPTRB - Grupo de Trabalho sobre Pesca e Pesquisa de Tubarões e Raias do Brasil (1985);<br>- Extinção da SEMA, SUDEPE, SUDHEVEA e IBDF e criação do IBAMA<br>- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (1989). |
| <b>(ii) Ciência:</b><br>- Publicação da primeira Tese de Doutorado com dinâmica de população de raias do Brasil (1982);<br>- Primeiras publicações sobre produção e exploração pesqueira (1983).   |
| <b>(iii) Normas Conservação/Use sustentável:</b><br>- Ratificada pelo Brasil a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM -, pela DLG n° 5, de 09/11/1987, publicado em 12/11/1987.<br>- Decreto n° 85.394 de 25/11/1980 (Inclui na estrutura básica da SUDEPE o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil - PDP e dá outras providências).   |
| <b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b><br>- Objeto de atenção internacional;<br>- Objeto de pesquisas populacionais;<br>- Estoques (objeto de estatística de produção);<br>- Objeto de grupo de especialistas.   |

|   |
|---|
| <b>Década de 90</b>   |
| <b>(i) Estruturas institucionais:</b><br>- Criação do Ministério do Meio Ambiente (Lei n° 8.490, de 19 de novembro de 1992).<br>- Criação do DIMAR - Laboratório de Dinâmica de Populações Marinhas na UFPE (1990); |

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do REVIZEE - Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva (1994);</li> <li>- Criação da SBEEL - Sociedade Brasileira para o Estudo de Elasmobrânquios (1995);</li> <li>- Criação do DPA - Departamento de Pesca e Aquicultura no MA - Ministério da Agricultura (1998);</li> <li>- Aprovada a nova Estrutura Regimental do IBAMA (e.g. Diretoria de Gestão do Uso dos Recursos Naturais) (Decreto nº 3.059/1999).</li> </ul> |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expansão dos estudos sobre captura de elasmobrânquios no Brasil (1998).</li> </ul>   |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Usos sustentável:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicação do Código de Conduta para a Pesca Responsável da FAO - <i>Food and Agriculture Organization</i> (1995);</li> <li>- Publicação do Plano de Ação Internacional para a Conservação de Tubarões FAO;</li> <li>- Publicação no Brasil da primeira normativa anti-"finning" (1998).</li> </ul>   |
| <p><b>(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objeto de sociedade científica;</li> <li>- Objeto de Plano de Ação FAO e Plano de Gestão Nacional;</li> <li>- Objeto de normas de controle.</li> </ul>   |

|   |
|---|
| <p><b>Década de 2000 a 2010</b></p>   |
| <p><b>(i) Estruturas institucionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renovação da Estrutura Regimental do IBAMA (Decreto nº 3.833/2001);</li> <li>- Criação da SEAP - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (MP 103 de 01/1/2003);</li> <li>- Criação do Programa Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira (Portaria nº 126 de 27/05/2004);</li> <li>- Criação Grupo de Trabalho - GT de Capturas Incidentais na Atividade Pesqueira (Portaria IBAMA nº 83 de 06/11/2006);</li> <li>- Instituição do PROBORDO - Programa Nacional de Observadores de Bordo (2006);</li> <li>- Criação do ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Lei nº 11.516, 28/08/2007);</li> <li>- Criação do MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura (Lei nº 11.958 de 26/06/2009).</li> </ul> |
| <p><b>(ii) Ciência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificação de estudos direcionados à biologia pesqueira e conservação de elasmobrânquios no Brasil;</li> <li>- Primeira avaliação do estado de conservação das espécies de elasmobrânquios do Brasil (Manaus, 2002);</li> <li>- Primeiro Plano Nacional de Ação para a Conservação e o Manejo dos Estoques de Elasmobrânquios no Brasil (2005).</li> </ul>   |
| <p><b>(iii) Normas Conservação/Usos sustentável:</b></p>  |

- Publicação do Plano Nacional de Ação para a Conservação e o Manejo dos Estoques de Peixes Elasmobrânquios no Brasil (SBEEL, 2005);
- Realocação de *C. signatus*, *C. longimanus* e *C. porosus* do Anexo 1 para o Anexo 2 e exclusão de *L. nasus* do Anexo 2 (Instrução Normativa MMA nº 52 de 08/11/2005);
- Estabelecimento dos tamanhos mínimos de captura para a pesca comercial das espécies *S. argentina*, *M. fasciatus*, *S. lewini* e *S. zygaena* (IN MMA nº 53 de 22/11/2005);
- Regulamentação das pescarias de rede de emalhe (superfície e fundo), definindo as características do petrecho, limitando a frota e a concessão de novas permissões e determinando que as embarcações de rede de emalhe de superfície oceânica - malhão mudem oficialmente de modalidade no prazo máximo de 2 anos (IN IBAMA nº 166 de 18/07/2007).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Objeto de avaliações do estado de conservação;
- Espécies sobre exploradas ou ameaçadas de sobre-exploração;
- Objeto de conflito institucional;
- Objeto de planos de ação e de conservação;
- Espécies vulneráveis;
- Biodiversidade ameaçada;
- Objeto de normas de restrição de pesca;
- Objeto de gestão conjunta MMA/MPA.

**2010 em diante**

**(i) Estruturas institucionais:**

- Criação da Gestão Conjunta entre MPA e MMA (Portaria MPA nº 334 de 29/06/2010);
- Transferência dos Centros Especializado CEPENOR, CEPENE, CEPESUL e CEPERG do IBAMA para o ICMBio (Decreto nº 8.099 de 04/09/2013);
- Atualização da denominação, localização e atribuições dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação (Portaria ICMBio nº 16 de 02/03/2015);
- Extinção do MPA (2015);
- Criação da Secretaria de Pesca no MAPA (Medida Provisória 696 de 02/10/2015);
- Transferência da Secretaria de Pesca do MAPA para o MIDIC (Decreto nº 9.004, DE 13/03/2017).

**(ii) Ciência:**

- Ampliação e Aprimoramento da Avaliação do Estado de Conservação dos Elasmobrânquios do Brasil (Modelo IUCN);
- Início de estudos de Biogeografia de Elasmobrânquios através da telemetria por satélite;
- Estudos sobre etnobiologia de tubarões;
- Diminuição dos estudos relacionados à Biologia Pesqueira.

**(iii) Normas Conservação/Use sustentável:**

- Primeiras oficinas de avaliação do estado de conservação dos elasmobrânquios no Brasil (Brasília/DF e João Pessoa/PB);
- IN Interministerial n° 5 de 15/04/2011 (Proíbe a captura, retenção, desembarque, armazenamento e comercialização do tubarão-raposa *Alopias supecciosus*);
- Oficinas do Plano Nacional para Conservação dos Elasmobrânquios (2012, 2013, 2014);
- Ordenamento da pesca com redes de emalhe das regiões Sudeste e Sul e proibição da rede de emalhe de superfície oceânica - malhão (IN Interministerial MPA/MMA n° 12 de 22/08/2012);
- IN Interministerial n° 14 de 16/11/2012 (Dispõe sobre normas e procedimentos para desembarque, transporte, armazenamento e comercialização de tubarões e raias, proibindo a prática do "finning");
- IN Interministerial n° 1 de 13/03/2013 (Proíbe a pesca direcionada, retenção, transbordo, desembarque, armazenamento, transporte e comercialização do tubarão-galha-branca *Carcharhinus longimanus*);
- IN Interministerial n° 12 de 13/03/2013 (Proíbe a pesca direcionada, retenção, transbordo, desembarque, armazenamento, transporte e comercialização das espécies, produtos e subprodutos de raias da família Mobulidae (raias-manta);
- Critérios e padrões para a pesca de emalhe costeiro diversificado no Sudeste e Sul (IN Interministerial n° 4 de 16/04/2013);
- Autorização para remoção a bordo e o descarte das caudas de raias (IN Interministerial n° 6 de 10/12/2013);
- Publicação da Portaria n° 445 de 17/12/2014, regulamentando a captura de espécies vulneráveis e proibição das ameaçadas;
- Definição dos procedimentos para controle do desembarque de tubarões e raias e comercialização de barbatanas (IN n° 2 de 19/02/2014; IN n° 16 de 29/09/2015 - exceto raias);
- Instituição do Programa de Monitoramento de Impactos à Biodiversidade (Port. ICMBio n° 16 de 02/03/2015).

**(iv) Conceitos-chave (Relação com Humanos):**

- Objeto de gestão conjunta MMA/MPA;
- Objeto de avaliação de estado de conservação;
- Objeto de proteção por espécie;
- Objeto de proibição de pesca;
- Objeto de criação de áreas de exclusão à pesca;
- Objeto de normas de controle específicas;
- Objeto de conflitos institucionais e demandas judiciais.

Como pode ser observado nas Linhas do Tempo das duas espécies, nas primeiras décadas representadas acima, as significações dadas a elas definidas pelos conceitos-chave foram se sucedendo, ou melhor, foram se acumulando, segundo o princípio de plasticidade conceitual.

Desde elementos da “indústria animal”, como eram considerados nos anos 30 no âmbito do Serviço de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura (BRASIL, 1945), até a classificação de “espécies ameaçadas de extinção”, ou “elementos da “Biodiversidade”, no final do século XX, e “objeto de conflitos e de judicialização”, nas primeiras décadas do século XXI.

Muitas outras denominações e conotações representadas pelos avanços das pesquisas e pelos movimentos das estruturas e normas a elas relacionadas foram surgindo neste interregno e podem dar uma noção da dinâmica de suas significações relacionando-as com a dinâmica da PP que foi se moldando para dar conta desses “novos problemas” na relação com as espécies.

Recente pesquisa realizada na Costa do Maranhão, Brasil, utilizando a etnobiologia como abordagem metodológica junto a comunidades de pescadores, buscou relacionar suas experiências e interpretações com o estado de conservação de algumas espécies de tubarões e raias, intensamente capturadas por distintas pescarias e, em parte, direcionadas ao mercado de barbatanas (Martins, 2015). Um resumo dos resultados e conclusões consta a seguir:

**Resultados:** Foi observado que a cadeia produtiva de tubarões é ativa no Estado, sendo a carne fresca o principal produto comercializado. Também foi reportada uma queda drástica na comercialização das barbatanas, antes comum no litoral do Estado. O declínio populacional de diversas espécies foi amplamente relatado, assim como suas possíveis causas, evidenciando que a percepção ambiental nas comunidades existe, porém é pouco trabalhada. **Conclusões:** O estudo descreveu a cadeia produtiva de tubarões no Maranhão e evidenciou que as comunidades pesqueiras estão cientes do eminente colapso populacional de diversas espécies de tubarões, mas raramente agem em prol do manejo e da conservação dos elasmobrânquios (*idem*, p. 9, grifo nosso).

Esta abordagem revela uma visão utilitarista entre pescadores e os elasmobrânquios, afinal para eles os recursos pesqueiros são fonte de alimento e renda. Embora não seja o foco desta análise o papel dos distintos tipos de saberes, o científico, o tradicional, o saber popular, é relevante reconhecer que pescadores desenvolvem um conhecimento aprofundado a respeito das espécies e ambientes que pescam e nos ambientes que habitam.

Quanto à visão utilitarista, quase sempre utilizada para caracterizar a relação entre pescadores e os recursos pesqueiros, há que se fazer uma

distinção sobre o ocorre quando do encontro entre pesquisadores e pescadores. Nos dois casos há uma postura de “encantamento ou valoração intrínseca” que estas classes de humanos demonstram por serem estudiosos e apaixonados por cada uma das espécies, que parece ser o caso dos primeiros, e o encantamento com a criação, como a fonte de alimento, conceito quase sagrado reforçado por valores e preceitos religiosos, muito frequente em comunidades de pesca, que por si só não garante que possam resolver isoladamente problemas sistêmicos e de larga escala como a pesca excessiva ou predatória, ou ainda os riscos de extinção.

Embora pescadores percebam estes riscos, como demonstra o estudo acima referido, eles não possuem ou não dominam os mecanismos de gestão que pudessem ser movidos para dirimir os problemas causados pela sobrepesca ou distorções de mercado que induzem pescadores para a busca de espécies que podem estar com problemas de redução populacional, mas são mais valorizadas que outras, como é o caso dos elasmobrânquios e suas cobiçadas barbatanas.

Mesmo sendo válido para pesquisas de escala local, o enfoque territorial utilizado nesta pesquisa não chega a ser útil para servir de parâmetro de conservação dessas espécies em função da ampla distribuição dos animais marinhos que extrapola limites regionais e nacionais. No entanto, esta abordagem pode vir a ser utilizada como estratégia para estudos de escala local ou regional, com resultados interessantes para subsidiar políticas públicas de gestão de recursos naturais e de pesca em ambientes mais restritos e delimitáveis, como lagos, lagoas, baías e algumas UCs.

Os pesquisadores, por outro lado, têm a possibilidade de alçar essas percepções a instâncias formais que deveriam acolher essas informações e utiliza-las para a gestão, por meio das estruturas institucionais criadas para este fim, como fica evidente nas linhas do tempo da PP formuladas neste estudo.

Uma análise longitudinal dessa apresentação esquemática contribui para o entendimento de como os fatos político-institucionais retratados na criação das estruturas conceituavam essas espécies.

Mais que isso, as descobertas científicas e a intensidade dos impactos antropogênicos sobre as espécies guardam relação, se não de causa-efeito, ao menos de subsidiariedade, pois seria impensável a percepção social em torno da proteção ou uso sustentável dessas espécies, se não fosse precedida das pesquisas que elucidassem sua biologia, seu requisitos populacionais e ecológicos, que as tornassem “visíveis” para a

sociedade e, mais que tudo, que trouxesse à tona suas sensibilidades frente a algumas fontes de impactos evidenciadas, como é o caso da pesca.

## 4.2 CATEGORIAS EMERGIDAS DOS DADOS

Conforme antecipado anteriormente ao explicitar o processo de desenvolvimento desta pesquisa, as relações de dependência formaram a parte mais complexa do trabalho de análise. Foi deste processo de relacionar e agrupar códigos em categorias, e teorizar com base nessas relações, que residiu a oportunidade de evoluir-se para etapas mais sofisticadas com a criação de hipóteses teóricas desenvolvidas a partir da combinação desses construtos, com análises e proposições teóricas que dessem como resultado uma explicação plausível a respeito do que é e de como opera este fenômeno.

Como exemplo de como esta etapa foi realizada, ao desenvolver uma Grande Categoria denominada “O que é brasileiro nesta PP”, os códigos que foram sendo relacionados e combinados ao longo das análises foram: (i) “Olhando para o Brasil e comparando com outros países”; (ii) “Expressando fragilidades do Brasil”; (iii) “Se sentindo frustrado e decepcionado com o Brasil”; (iv) “Ressaltando lacunas e precariedades”; (v) “Duvidando de nossa seriedade”; (vi) “Relacionando estrutura, política e ética”; (vii) “Comparando com os vizinhos”; (viii) “Assumindo que somos como Macunaíma”; e, por fim, (ix) “Desistindo do Brasil”.

A interpretação desses códigos por parte do pesquisador resultou no que se convencionou denominar de “família” de construtos formada a partir de relacionamentos de dependência com uma questão em específico (a visão do que é brasileiro neste fenômeno). Seu desenvolvimento se deu pelo enriquecimento argumentativo com a agregação de falas de diversos participantes a respeito do mesmo fenômeno, e da contínua análise crítica efetuada pelo autor, comparando com conceitos e teorias “acionadas” pelos dados (devidamente registradas como Memorandos).

O resultado dessas operações é a sequência de categorias, conforme exemplificada acima, composta pelo corpo de argumentos que sustenta a teorização a respeito desta questão em específico e que foram destacados na Apêndice 2 em função do volume de informação.

É importante reforçar que as relações cronológicas entre códigos e categorias deram origem às linhas do tempo da PP, e que as relações de dependência entre elas deram origem às “famílias de categorias” e, em seguida, às relações mais complexas entre elas.

Assim, passo a passo, com “um olho” nas linhas do tempo e outro nas categorias, a análise seguindo seu curso e desta forma foi-se agregando mais propriedades que configuram o fenômeno, o que foi possibilitando um incremento cada vez maior do grau de teorização acerca do objeto. Desta forma foi emergindo o conjunto de argumentos que deu corpo à narrativa, que, deve retratar o que é o fenômeno social pesquisado (a “construção” do objeto).

Assim, passo a passo, o “roteiro” para orientar a narrativa foi surgindo, foi aflorando, com um trabalho quase artesanal realizado com operações relacionais, com idas e vindas aos dados, tanto transcrições como os áudios, em casos que pairavam dúvidas relacionadas às declarações dos participantes.

Outro fator importante a ser registrado é que essas etapas de análise iam “acionando” conceitos ou teorias, algumas previamente destacadas pelo pesquisador, e outras que não tinham sido previamente imaginadas e, por isso, não relacionadas anteriormente. Isso introduzia mais complexidade para as etapas de discussão em torno da teoria que emergia dos dados.

Certamente esta situação pode ter como resultado discussões ricas em possibilidades de explicação da realidade, vários caminhos para compreender os mesmos fenômenos, como a TFD preconiza. Porém, tem como consequência um inevitável grau de superficialidade na confrontação de cada uma das categorias ou hipóteses teóricas, frente à miríade de teorias existentes com potencial de explicação para este tipo de fenômeno.

Este processo foi resumidamente explicado para dar uma ideia de como foi avançando a análise e, ao mesmo tempo, a construção dos argumentos que, ao final, deram origem às hipóteses teóricas e posteriormente, à teoria substantiva.

Esta explanação em fases mais ou menos sucessivas não representa fielmente a realidade desta experiência, sempre mais complexa do que pode ser descrito neste espaço; contudo, é representativa de como aconteceu seu processo de aplicação prática da abordagem da TFD neste estudo.

A informação completa que serviu de fonte para as análises encontram-se reunidas no **Apêndice 2** em função do volume de informação, mas estão apresentados a seguir um resumo das Famílias e respectivas categorias formuladas neste processo:



- **Família I** – Categorias relativas à construção da PP (o que é esta PP e como ela foi surgindo como resultado da ação humana na visão dos especialistas):

**Ia) Interesse nas espécies e/ou temas** (condições iniciais para envolvimento com o mar, as espécies, pesquisa científica, conservação e pesca);

I.a1) Motivação inicial: Influências que direcionam a atenção e o interesse nos temas da natureza, criando “cultura oceanográfica” (P4).

**Códigos:**

- Despertando interesse;
- Estabelecendo relações com o mar desde a infância;
- Enciclopédia, mapas, Jacques Cousteau;
- Encantamento;
- Paixão;

**I.a)** Definição da formação acadêmica: fatores que contribuem para escolhas de cursos e campo da formação acadêmica (Oceanologia FURG; Biologia UFRJ; Engenharia de Pesca UFC; Biologia FURB).

**Códigos:**

- Feiras de ciências;
- Pais, parentes e amigos;
- Relações influentes.
- Aproveitando oportunidades de novos campos de formação (engenharia de pesca, oceanologia);
- Buscando novos horizontes na vida (saindo do interior para o litoral ou a Capital – P1, P4, P6, P12)

**I.b) Aproveitando oportunidades de estudo/trabalho** (condições presentes para que habilidades possam ser desenvolvidas e aplicadas)

b1) Definição das áreas de pesquisa ou trabalho: oportunidades e eventos que despertam o interesse e levam ao envolvimento com determinados tipos de trabalho de pesquisa e gestão.

**Códigos:**

- estágios;

- mestres;
- laboratórios;
- projetos de pesquisa.

b2) Início de trabalhos na área/campo de pesquisa e gestão

**Códigos:**

- despertando para causas;
- tornando-se especialista;
- expedições em Ilhas;
- nascimento de Ativismos (salvar espécies da extinção; desenvolver a pesca sustentável).

**I.c) Participando de embarques de pesquisa e de pesca** (oportunidades de estar no mar, de despertar admiração e encantamento, sentimentos de realização por estar no mar)

**Códigos:**

- Embarcações;
- Cruzeiros de pesquisa;
- Aprendendo sobre as espécies e a pesca na prática.

**I.d) Crendo no “milagre brasileiro”** (condições políticas anos 70/80 alimentando sonhos e a busca de sentido na vida; juventude, destemor e novas oportunidades de realização no trabalho; aliando necessidades e possibilidades)

**Códigos:**

- fé no desenvolvimento nacional dos anos 70;
- milagre brasileiro;
- potência pesqueira mundial;

**I.e) Iniciando trabalhos na área/campo de pesquisa e gestão:**

**Códigos:**

- temporário;
- extensionista;
- “via ONG”;

**I.f) Tornando-se funcionário público:**

**Códigos:**

- concurso;
- absorvido;

**I.g) Abrindo portas no governo e na academia:****Códigos:**

- Documento;
- Carta;
- Incorporado;
- Sonho.

**I.h) Avaliando o estado de conservação das espécies:****Códigos:**

- Avaliação;
- FAO;
- REVIZEE;
- Biomassa;
- Estoques;
- Dados e estatísticas:

**I.i) Criando prioridades (adentrando a agenda de PP):****Códigos:**

- Levantamentos;
- Programas;
- Prioridades;
- Orçamento.

**I.j) Saindo dos Gabinetes:****Códigos:**

- Tutelados;
- Sonhando e gestando;
- Museu Oceanográfico.

**I.k) Criando e expandindo projetos de conservação e de pesca sustentável:**

Esta categoria apresentou uma riqueza de dados relacionados ao processo de criação de estruturas estruturantes das PPs e foi destacada das demais por fornecer pistas importantes dos passos dados nessa direção. Inicialmente duas estruturas foram selecionadas gerando duas subfamílias de categorias e códigos: o Projeto Tamar e o PDP/FAO, ambos iniciados

no início da década de 1980 por caminhos distintos, mas que acabaram se encontrando mais adiante na história da gestão marinha<sup>88</sup>.

O Projeto Tamar, seguindo as tartarugas marinhas com objetivo de protegê-las, acabou por gerar uma estrutura de gestão compartilhada entre governo e ONG (“um misto”, nas palavras dos participantes), que passou a ser considerado modelo para outras iniciativas e, depois de um tempo, foi foco de questionamentos e problemas de interpretação por parte do governo.

O Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da Pesca no Brasil – PDP, seguindo os tubarões e outras espécies reunidas sob o conceito de recursos pesqueiros, foi a iniciativa estruturante mais importante para a formação de um marco institucional que na época estava vinculado à SUDEPE, entre os anos 70 e 80. Posteriormente essas estruturas deram origem aos Centros Especializados em gestão de pesca e recursos pesqueiros que inicialmente foram estabelecidos pela SUDEPE e foram transferidos ao IBAMA em 1989 e, mais adiante, ao ICMBIO em 2014.

Estas duas subfamílias (I.k.1 – Projeto Tamar e I.k.2 – PDP/FAO) serão apresentadas ao final desta sequência de forma resumida para não quebrar a lógica de continuidade das categorias de PPs relacionadas até então e também estarão compondo o Apêndice 2.

### **I.l) Difundindo o modelo de conservação:**

#### **Códigos:**

- Levantamento de berçários;
- Caracterizando impactos (por ex. Pescarias);
- Propondo criação de UCs;

### **I.m) Atuando em várias frentes:**

#### **Códigos:**

- Academia, ONGs;
- Fóruns de Gestão;
- Transitando entre 3 esferas;
- Objetivos pessoais x coletivos;
- Ponte entre Academia e Sociedade;

---

<sup>88</sup> Outras estruturas institucionais emergiram dos dados, como por exemplo o Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA, ONG de Rio Grande; o Museu Oceanográfico de Rio Grande, O LABOMAR da Universidade Federal do Ceará, outros grupos de pesquisa e sociedades científicas, como a SBEEL, dos Tubarões e Raias. Todas essas estruturas tiveram importante papel na formação de especialistas e na formulação das PPs neste campo, e serão tratadas oportunamente na Construção do Objeto.

**I.n) fazendo profecias e presenciando colapsos:****Códigos:**

- Pescarias;
- Aumentando a Listas de espécies ameaçadas de extinção;
- Recursos/populações em colapso.

**Família II) A divisão do indivisível****Categorias:****II.a) Fragmentando a natureza;****Códigos:**

- Divisão;
- Fusão;
- Recursos naturais;
- Fragmentado;
- Insumos;
- Comando/controle;
- Não centralizado.

**II.b) Quem “caneteia” quais espécies (Concretizando a divisão do indivisível, lobby, acordos políticos):****Códigos:**

- Decreto;
- Medida Provisória;
- Divisão;
- Inexplorado, explorado, sobrexplotado, etc.;
- Simbiose;
- Gestão compartilhada ou conjunta?;
- Anarquia institucionalizada.

**II.c) A divisão do indivisível II:****Códigos:**

- O segundo cabo de guerra;
- SEAP.

**II.d) a divisão do indivisível III – IBAMA e ICMBio: prá onde vai a biodiversidade aquática que é também recursos pesqueiro?**

**Códigos:**

- Recurso ou biodiversidade?
- O bicho está lá igual;
- Desentendimento;
- Paralisia;
- Choque.

**II.e) A divisão do indivisível IV (a extinção do MPA):****Códigos:**

- Extinção;
- Mais do mesmo;
- Pessoas-chave;
- Apagando a memória.

**II.f) Reformando e Desestabilizando a estrutura:****Códigos:**

- Um baita problema para as PP;
- Desestruturação como elemento da gestão;
- Descontinuidade.

**Família III) Interpretando a PP** (visões gerais da PP de conservação e uso sustentável no Brasil - críticas dos participantes ao processo de gestão da conservação e uso dos recursos; buscando responsáveis)

**III.a) Diagnósticos da PP na atualidade****Categorias:****- Qualificando o fenômeno:****Códigos:**

- Visão caótica da PP;
- a Deus-dará;
- Mais perigosa.

**III.b) Não vendo cuidado com bens da união (recurso ou biodiversidade?):**

**Códigos:**

- Bens públicos;
- Responsabilidade;
- Sistema de gestão;
- Rede de interesses;

- Hierarquia.

### **III.c) Não vendo cenário positivo:**

#### **Códigos:**

- Distância;
- Desconectados;
- Estamos mal, mal.

### **III.d) Descrendo no futuro da gestão de recursos aquáticos:**

#### **Códigos:**

- Não posso fazer nada;
- Do mesmo jeito;
- Degringolou de vez;
- Pior momento;
- Zero;
- Fundo do poço.

### **III.e) O que é brasileiro nesta PP**

#### **Categorias:**

- **Olhando para o Brasil e comparando com outros países:**

#### **Códigos:**

- Nas Malvinas isso funciona;
- No Brasil é desorganizado;
- Brasileiro não segue os procedimentos;
- Olhar para as leis de EUA, Noruega e Chile para entender o “nosso buraco”.

### **III.f) Se sentindo frustrado, decepcionado com o Brasil:**

#### **Códigos:**

- A gente se sente frustrado;
- Muita gente se beneficia dessa bagunça;
- E a gente queria se enfiar debaixo da mesa;
- Não sobrou nada da administração pesqueira;
- Alheio, tão decepcionado;
- Essas coisas não acontecem à toa;
- Momento muito triste;
- A ambiguidade, por si, é uma posição.

### **III.g) Duvidando de nossa seriedade:**

#### **Códigos:**

- Governo com gente séria (nisso há controvérsias...);
- Bagunça e enrolação;
- Armadilhas;
- O bem público no Brasil é uma zona;
- Incompetência e descaso;
- Falta de respeito;
- Confia na mão de Deus.

### **III.h) Relacionando estrutura, política e ética:**

#### **Códigos:**

- Isso não é uma crise;
- Desde os tempos dos coronéis;
- Algo de brasileiro é com relação à ética;
- Valores corrompidos;
- A ética que está por detrás da política.

### **III.i) Somos assim, como Macunaíma?**

#### **Códigos:**

- Índole e formação do povo brasileiro;
- Nós somos assim.;
- Imediatista;
- Lideranças são o gargalo;
- Sociedade tropical e cristianismo muito português;
- O valor é não trabalhar;
- Cerveja, cachaça e carnaval;
- Relativiza as regras;
- Somos Macunaíma.

### **III.j) Desistindo do Brasil:**

#### **Códigos:**

- Situação desesperadora;
- O caso tá brutíssimo;
- Vamos alugar o Brasil.

### **- Família IV) Interpretando a Política na PP:**

#### **Categorias:**

**IV.a) Relacionando a Política com gestão** (vendo “pressões” de todos os lados):

#### **Categorias:**

- Não podemos ser ingênuos;



- Sonho infantil da democracia (o que não é ditadura, é bom);
- Jogo de interesses;
- Visão utilitarista inclusive nos fóruns democráticos;
- Estado x Governo;
- Partidos políticos viram o governo;
- Loteamento em caixas miúdas;
- Mediador cedendo a interesses de grupos de pressão;
- Momento político vivido não favorece a definição de limites
- Manipulação política;
- Poder, poder, poder...
- E as gerações futuras?

#### **IV.b) - Interpretando a política partidária (a democracia de coalizão):**

##### **Códigos:**

- Criação da SEAP foi Eminentemente política;
- Outra composição;
- Dobrou sua base parlamentar;
- Desvio de finalidade;
- Alicerces já existiam;
- FHC: estado mínimo;
- Lula: aparelhamento e perseguição;
- Prepotente e arrogante;
- Conferências / Populista;
- A pesca é uma sacola;
- Moeda de troca (7 ministros em 5 anos).

#### **IV.c) A conservação da natureza e o Capitalismo:**

##### **Códigos:**

- Perspectiva de exaustão de recursos;
- Superpopulação;
- Não tem saída;
- Conservação não é inviável em si, mas é inviável no Capitalismo.

#### **Sub-família I.K.1) - Projeto Tamar**

##### **Códigos:**

- **Começando com uma causa;**
- **Aprendendo a arrecadar recursos;**

- **Realizando as expedições e levantamentos;**
- **Concebendo e desenvolvendo estratégias:**
- **Saindo dos gabinetes e revelando realidades das espécies;**
- **Criando UCs e programas de conservação para as espécies;**
- **Fazendo convênios governo/ong (a gênese da coprodução do bem público);**
- **Sendo gerenciados por ONGs;**
- **Percebendo as limitações do modelo;**
- **Criando sua própria ONG (“fazendo a papelada”):**
- **Estruturando a ONG;**
- **Criando Estruturas e Unidade Gestora (UG):**
- **Fazendo um misto (convênios governo/ong):**
- **O misto (híbrido) virando modelo:**
- **Formando pessoas a fazerem de tudo:**
- **Estruturando um banco de dados:**
- **Criando leis e fazendo “pegar”:**
- **Mudando o ambiente da cooperação ONG e governo (Criminalizando a co-gestão):**
- **Rompendo a parceria (estreitando a visão):**

**Sub-família I.K2) - FAO/PDP:** O Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil originou-se de convênio realizado em 1967 entre o Governo do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As Agências responsáveis pela execução e

coordenação do Programa são a FAO e o Ministério da Agricultura, através da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Foi oficializado na estrutura da SUDEPE somente em 1981 por força de um Decreto

- **Construindo as primeiras mentalidades:**

- **Construindo estruturas de administração pesqueira:**

- **Descentralizando a estrutura (a capilaridade; a “ponta”. Relacionar com a categoria tamanho na APB):**

#### **4.3 CONSTRUÇÃO DO OBJETO (O que é esta PP? Como ela “funciona”?)**

Seguindo os preceitos do método adotado, a ideia neste capítulo é de elaborar uma narrativa que tenha como fio condutor as categorias emergidas dos dados e sistematizadas anteriormente. Como o estilo escolhido para esta apresentação é “contar uma história”, o que se espera é que haja no texto uma fluidez que permita a incorporação paulatina dos elementos da narrativa - as categorias interpretadas como construtos -, e que nesse desenrolar dos fatos possam ser incorporadas as hipóteses teóricas explicativas do objeto.

Reforçando compromisso com o método, a expectativa é que estes elementos de enredo deem origem a “uma narrativa plausível e que tenha poder de explicação a respeito do fenômeno pesquisado” (vide p. 81-84).

O início desta *estória* remonta às primeiras relações estabelecidas entre os humanos e as duas espécies protagonistas deste estudo. A despeito de ter-se definido um recorte temporal limitado às últimas décadas (dos 80 até 2015), o movimento de seguir as espécies e suas relações com os humanos levou o autor a expandir este espectro, incorporando alguns fatos relevantes que deram as bases iniciais deste “convívio” que pode ser interpretado pelos conceitos-chave arbitrados nas duas linhas do tempo elaboradas.

Assim, esta relação começa a ser narrada com a chegada dos europeus no que viria a ser conhecido como Brasil e nos encontros registrados nas interpretações dos “colonizadores”. É certo que já haviam humanos por aqui, e que suas relações com as tartarugas e tubarões devem ter sido variadas, entre o místico e o trófico, mas não serão consideradas neste estudo.

Os registros históricos destacados desses primeiros contatos dos europeus com os tubarões e tartarugas marinhas reforçam que a relação era ancorada numa curiosidade descritiva do novo, que fazia parte das descobertas do que se pode resumir com o conceito de *natureza selvagem*. O primeiro contato com a terra firme da tripulação da esquadra de Cabral foi representativo dessa relação (vide p. 152): “E levaram dali um tubarão, que Bartolomeu Dias matou, lhes levou e lançou na praia”.

Este fato isolado da história é revelador de outro aspecto interessante para esta narrativa, o fato de que esta captura ter ocorrido com o uso de uma rede de arrasto de praia, o “chinchorro”, e que “pescaram peixe miúdo, não muito...” (*idem*, p. 152). Guardando as devidas proporções, este fato traz à tona um dos problemas centrais da relação entre humanos e as espécies aqui representadas, a baixa seletividade dos petrechos de pesca e os conceitos de capturas incidentais, e de descarte, descritos anteriormente (vide p. 51). A revelação que nessa primeira faina de pesca em terras além-mar tenha proporcionado uma captura incidental, do tubarão, e que ele foi jogado na praia por Bartolomeu Dias, dá uma ideia ilustrativa do problema enfrentado ao longo da história em separar aquilo que se deseja pescar, daquilo que não, as chamadas *espécies-alvo*, e, por outro lado, a *fauna acompanhante*, dentre ela encontram-se algumas menos resilientes em termos populacionais, o que passou-se a denominar na atualidade de *espécies ameaçadas de extinção*.

Outro fato isolado destacado na linha do tempo do tubarão-martelo foi a instalação da primeira indústria de enlatados no Rio Grande, a Leal Santos, em 1889. Além de estabelecer uma relação mais definida com os peixes e outros grupos que compõem a fauna marinha, de *natureza selvagem* para *alimento*, este evento dá início a uma relação que foi se intensificando ao longo da história que é motivada pelo interesse econômico vinculado ao acesso a essas espécies.

Estes fatos iniciais deram as bases conceituais seminais para a dinâmica nessa relação e que passou a ser descrita nas linhas do tempo a partir das quatro classes de eventos escolhidas (as estruturas institucionais; a ciência; as normas; e arbitrados os conceitos-chave).

Relativamente aos humanos que pouco a pouco foram se destacando nessa trajetória, a título de classifica-los de forma didática, ficou evidenciado nos dados que eles podem ser representados por quatro grupos principais de agentes, ou, como denominado na teoria de PPs, foram delimitados quatro “subsistemas” sociais (vide p. 102- 103):

- usuários: pescadores, empresários de pesca e comerciantes que estabelecem uma relação econômica com as espécies através de uma

cadeia produtiva cada vez mais complexa, que simplificada pode-se denominar de Setor Pesqueiro;

- cientistas: a partir de iniciativas isoladas, mas que paulatinamente foram se nucleando em grupos de pesquisa e, mais adiante, em redes nacionais e internacionais;

- agentes públicos: dirigentes ou funcionários dos governos;

- legisladores: composto por estruturas do poder legislativo quanto às leis e normas gerais, assim como pelos agentes públicos do Executivo que trabalham no nível da regulamentação e do que se denomina genericamente de “infra normas”, geralmente processadas no nível dos Ministérios e Autarquias.

### Preâmbulo da PP<sup>89</sup>:

Seguindo os passos dos eventos emersos dos dados, pode-se ter a visão de como esta PP foi sendo engendrada ao longo da história de desenvolvimento do País. Das estruturas institucionais da década de 30 que tinham alguma relação com as duas espécies, decorre o conceito de *produção animal*, que era a forma pela qual a APB se referia ao que posteriormente seria denominado de *recursos pesqueiros*.

Mas o fato mais relevante deste período para os fins desta pesquisa foi sem dúvida a discussão sobre o destino da administração de pesca na estrutura do governo no primeiro evento científico do País a respeito de pesca - “Necessidade de transferência dos serviços sociais e de fiscalização da pesca para o ministério da Marinha” (I Congresso Brasileiro de Pesca, Rocha, 1934)<sup>90</sup> -.

Não há como deixar de relacionar este fato *científico*, que demonstra uma controvérsia no seio da APB no início do século XX, com os primórdios desta PP. Afinal, nessa época já havia uma atividade econômica se desenvolvendo em torno da exploração das espécies marinhas – a indústria -; havia estruturas institucionais dedicadas a administrar as relações entre usuários e os recursos – Ministérios da

---

<sup>89</sup> A decisão de compartimentar esta narrativa em blocos foi tomada durante o processo de análises integradas, etapa mais avançada deste estudo. A lógica sob a qual essa divisão foi definida foi a da Construção da PP na perspectiva das espécies de não humanos indiretamente beneficiadas. Assim foi dividida a “estória” em quatro blocos: Preâmbulo da PP (década de 30 e 40); Engendrando a PP (décadas de 50 e 60); Construindo a PP (décadas de 70 a 2007); e, ao final, Desconstruindo a PP (de 2007 em diante).

<sup>90</sup> Este evento será mais explorado adiante ao analisar a APB e sua relação com a PP.

Marinha e da Agricultura -, e, mais que isso, já havia um conflito de visões acerca de onde seria mais adequado alocar recursos do estado para administrar essas relações.

Ou seja, havia a percepção da existência de um *problema público* que se referia a alocação de recursos institucionais do governo direcionados a determinado setor, a pesca. Revisitando o conceito cunhado por Secchi (2016, p. 29) mencionado na Introdução deste documento, que afirma que “Problemas públicos são situações coletivas indesejadas segundo a percepção de atores relevantes”, fica evidente que sim, já havia um problema público – *onde* deveria estar a pesca na estrutura de governo? -, e que para sua resolução havia que se ter “uma resposta elaborada para o enfrentamento do problema” (*idem*, p. 29), ou seja, uma PP.

Óbvio que naquele momento as espécies de não humanos objeto desta pesquisa ainda não estavam no centro do conflito, que tinha somente os humanos como atores relevantes a disputar distintas visões de mundo. Porém, a existência da fauna aquática e a relação econômica estabelecida com ela pela sociedade da época ditava os movimentos da economia, da AP, e da própria distribuição dos conglomerados humanos pelo território nacional, dependentes em grande parte da proximidade com fontes seguras de proteína que é como se caracterizava a atividade pesqueira, o que justifica em grande parte a concentração populacional nas áreas litorâneas e em áreas ribeirinhas no interior.

Avançando um pouco mais nessa história, a década de 40 apresenta movimentos mais marcados das ciências relacionados às duas espécies. Os tubarões passam a ser destacados como grupo de interesse em levantamentos nacionais realizados na época (Fowler, 1948) e, por outro lado, as tartarugas marinhas começam a despertar interesse de pesquisadores com relação a sua vulnerabilidade ecológica, quando duas espécies passam a ser consideradas ameaçadas de extinção, a *Eretmochelys imbricata* e tartaruga-de-couro *Dermochelys coriacea* -, na primeira lista oficial do País (1949)<sup>91</sup>.

Das estruturas institucionais os destaques da década de 40 são a criação do Instituto Paulista de Oceanografia (IPO) em 1946, precursor do IOUSP – Instituto Oceanográfico da USP, e a chegada da FAO no Brasil em 1949. Embora ambos os eventos não guardassem relação direta, são representativos de um processo de crescimento do interesse científico e político com relação ao mar e seus organismos. De um lado se fortalece

---

<sup>91</sup> Augusto Ruschi publica com base em sua própria experiência em campo uma lista da flora e da fauna ameaçadas de extinção no país (RUSCHI, 1949, *apud* BARATA, 2015).

a ideia de estabelecer os estudos do mar como disciplina específica, dando destaque aos oceanos e aos organismos marinhos como objeto de uma ciência, a oceanografia; de outro entra com mais força no cenário político/institucional o conceito de recurso pesqueiro, impulsionado pelas diretrizes científicas exercidas pela FAO em escala global e sua difusão direcionadas a países periféricos, como o Brasil.

Neste período podem ser reconhecidos alguns “tijolinhos” que foram sendo combinados na construção desta PP, principalmente se der atenção na origem política que deu ao receituário da FAO o papel central do conceito da “Captura máxima sustentável” – CMS para estruturar as políticas e as APs nesses países.

A busca de bases científicas para a administração dos recursos pesqueiros parece ter sido uma das maiores dificuldades que passaram a povoar as estruturas institucionais que se surgiram a partir da chegada da FAO no Brasil. Como pode ser observado nos dados, na categoria H (vide p. 168-169), e mais precisamente na Categoria K2 (vide p. 176-178), toda a estrutura que foi desenvolvida pela SUDEPE nos anos 70 e 80 tiveram origem no PDP, instituído oficialmente em 1981, mas que teve suas origens como base conceitual no final da década de 40, com a chegada das primeiras missões da FAO no País. A descrição dos desdobramentos dessa relação seminal pode ser rememorada nas palavras dos Participantes registradas anteriormente e repetidas a seguir:

O embrião disso foi o Primeiro grupo de treinamento da pesca no Brasil, pelo PDP/FAO por volta de 1977. O PDP tinha barcos de pesquisa, gerava estatística, avaliava o potencial pesqueiro sustentável (CMS) (P12). Toda metodologia das curvas de produção máxima foi tratada num primeiro GTT sob orientação da FAO em 1974 para os principais recursos (P13) (vide p. 177).

O desafio de gerar a estatística pesqueira nacional é gigantesco e, historicamente, segundo especialistas e representantes do setor, nunca foi adequadamente resolvido. Isso não significa, entretanto, que não se reconheça que se tenha buscado, em distintos momentos, gerar os melhores dados possíveis e as melhores intenções. O grande desafio e as enormes dificuldades residem nas dimensões continentais do País e no fato de, ao longo de todo o litoral e nas margens das bacias hidrográficas (águas continentais) do Brasil, ocorrer pesca e desembarque de produção, o que, independentemente da metodologia que se utilize para gerar dados de qualidade, demanda esforço enorme e, em decorrência, gastos significativos. Essas dificuldades têm sido o motivo das grandes instabilidades na geração, consolidação e divulgação de dados que possibilitem aos distintos usuários (comunidade científica, planejadores,

gestores públicos e representantes do setor pesqueiro) disporem de informações com qualidade e que atendam às suas necessidades (grifos nossos).

As suposições de uma estratégia conspiratória por parte das nações mais poderosas no pós grande guerra, leia-se EUA, para dificultar aos países “do sul” as condições adequadas para proteger seus estoques pesqueiros de regimes de sobreexploração, foram levantadas por alguns autores que analisaram a universalização do conceito de CMS como incontornável para se ter pesca sustentável.

Este controverso modelo de gestão pesqueira teria sido forjado nas décadas de 40-50 após grandes debates em torno de outros modelos matemáticos que buscavam equacionar a necessidade política de expansão do poder de pesca de nações do Norte, com sinais claros de redução dos rendimentos de capturas em pescarias tradicionais.

Sua base científica tem fundamentos que condicionam qualquer medida restritiva à comprovação científica de alteração de algumas variáveis biológicas que dependem de dados colhidos por séries históricas estaticamente representativas, demandando a presença constante de pessoal treinado para a coleta de dados nas localidades onde haja desembarques de pesca, e de uma logística de deslocamento e coordenação operacionais, cenário impossível para países menos desenvolvidos pelos custos que uma estrutura deste tipo representa. Naquele momento nem havia um corpo de pesquisadores dedicados à ciência pesqueira nesses países – no Brasil, embora houvesse iniciativas pontuais de desenvolvimento na área da biologia e oceanografia (como o IOUSP de 1946), nos quais a biologia pesqueira era incipiente e os centros de pesquisa em pesca, como o IP de São Paulo ainda estava dando seus primeiros passos.

Tomando como referência um programa de monitoramento de pesca em operação na atualidade, o Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira na Bacia de Santos – PMAP-BS<sup>92</sup>, sob coordenação da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e abrangendo a pesca marítima desembarcada nos portos e localidades do litoral catarinense, foi feita uma extrapolação simples para se obter uma estimativa do contingente de pessoal requerido para este tipo de operação: considerando 40 pessoas no campo e 15 na administração/coordenação em SC, temos

---

<sup>92</sup> Atendimento às condicionantes do licenciamento ambiental impostas pelo IBAMA às atividades de perfuração, produção e escoamento de petróleo e gás natural da PETROBRAS na Bacia de Santos (RJ, SP, PR e SC) (UNIVALI, 2016).



para o litoral do Brasil algo entre 458 e 556 pessoas, somente em trabalho de coleta de dados de campo, mais pessoal requerido para coordenação e apoio administrativo, algo entre 172 e 208 pessoas<sup>93</sup>.

Esta estimativa indica que para o funcionamento deste tipo de sistema de monitoramento, haveria que se ter a contratação de algo entre 630 a 764 profissionais somente para cobrir com esta estratégia a pesca marítima, deixando fora a pesca continental que, pelas características geográficas nacionais, demandaria um contingente provavelmente maior para sua cobertura.

É evidente que na atualidade, levando em conta a fragilidade orçamentária e política da estrutura de gestão da pesca nacional, esta possibilidade é remotíssima, se não, impossível de ser alcançada, pois demandaria uma mobilização de recursos financeiros do estado que não teria a menor viabilidade de acontecer, ao menos nesta conjuntura institucional precária que esta área enfrenta no momento.

Esta situação desvela um imenso paradoxo, pois requer a existência de uma estrutura do estado impossível de se ter na atualidade, o que impede que o País realize a gestão adequada de seus recursos pesqueiros nas bases científicas orientadas pela FAO há décadas e reforçada pela ciência pesqueira difundida mundialmente.

O que importante observar é que desde sua origem como modelo matemático, o CMS esteve transitando entre esferas científicas e políticas e, pelo que afirmam alguns autores (Finley, 2007, p. 300-318; Larkin, 1977; SILVA, 2015), com a preponderância da segunda por sobre a primeira.

A adoção do CMS como modelo universal para gestão pesqueira, nessa perspectiva, atenderia a dois objetivos estratégicos: a administração “científica” dos principais estoques dos países do Norte, já abalados pela sobrepesca, e a impossibilidade de serem impostas restrições por países do Sul, destino das frotas excedentes dos países mais ricos, por não possuírem capacidade de gerar dados e trata-los com a robustez que o modelo exige. Esta pendenga político/científica tem muitas versões e demandaria um espaço considerável para desdobrá-la, mas não é este o foco principal deste estudo.

Porém, segundo a frase célebre de George Orwell, “a história é escrita pelos vencedores”<sup>94</sup> e após a segunda grande guerra a CMS se

---

<sup>93</sup> Estes valores foram calculados utilizando-se como base o número de municípios costeiros e a dimensão da costa em Quilômetros elaborados por Mariana Karam e Britto, em janeiro de 2017.

<sup>94</sup> ORWELL, G., *As I Please*, *Jornal Tribune* (1943-1947).

firmou como modelo universalmente propagado e tem sido a referência nas iniciativas de gestão pesqueira nas últimas décadas, e, no Brasil, até a atualidade. Essa posição subalterna pode reforçar a ideia de que “A rigor, o subdesenvolvimento é uma variante do desenvolvimento; melhor, é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico” nas palavras de Celso Furtado (1992, p. 12).

### Engendrando a PP:

Na década de 50 a ciência seguia “seguindo os tubarões e as tartarugas” e, aos poucos surgiam no Brasil estruturas e estudos que indicavam este movimento de forte interação entre ciência e política, convergindo com estudos recentes acerca de como se desenvolveu esta temática da “conservação da biodiversidade”<sup>95</sup>.

Relativo a ambas as espécies cabe destacar a criação do que viria a ser a primeira sociedade científica com foco na oceanografia, a SEORG - Sociedade de Estudos Oceanográficos do Rio Grande, em 1953, conforme descrito na linha do tempo.

Para as tartarugas marinhas este fenômeno teve sua versão em nível internacional, com a criação nos EUA da mais antiga organização para proteção de tartarugas marinhas do mundo, *The Sea Turtle Conservancy*, no ano de 1959, precedida de um evento não menos emblemático para inspirar os estudos e a atenção mundial para os quelônios marinhos, que foi a publicação em 1952 do livro *Handbook of Turtle* e *The Windward Road: Adventures of a Naturalist on Remote Caribbean Shores*, escritos por Archie Carr em 1956. Esses eventos trouxeram consigo uma nova conotação conceitual para as tartarugas marinhas, que foi a ideia de *fauna ameaçada mundialmente*, uma vez que os livros de Archie Carr davam ênfase às ameaças que afetavam essas espécies e a característica de desovar nas praias sempre foi um agravante para este grupo, que o deixa mais vulnerável nas etapas de reprodução, sendo tradicionalmente fonte de proteínas por conta do consumo de ovos e de fêmeas abatidas nas praias.

---

<sup>95</sup> “(...) no processo de elaboração social da questão ambiental esteve muito clara a relação entre ciência e política na construção das temáticas discutidas e nas soluções propostas (BECK, 2010), sobretudo no caso da “conservação e biodiversidade”. Pesquisadores, militantes e outros atores políticos estiveram em constante interação (ou eram, de fato, as mesmas pessoas) ao longo do processo de construção e consolidação da temática enquanto problema social” (THOMAZ SANDRONI e TEIXEIRA CARNEIRO, 2016, p. 21).

Para os tubarões, um fato marcante das ciências dessa época no Brasil foi a publicação da lista dos elasmobrânquios do Museu Nacional (Miranda Ribeiro, 1959, *apud* ROSA, 2009), possibilitando a estudantes e pesquisadores conhecerem com mais profundidade a diversa fauna deste grupo ocorrentes no Brasil, o que sugeriu o conceito de *objeto de levantamento sobre ocorrência de espécies*.

A década de 60 representou para ambas as espécies um marco institucional relevante, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE - em 1962 e do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal IBDF em 1967.

O Brasil atravessava momentos turbulentos associados a crises no campo econômico e político, com mudanças de governo entre a saída de Juscelino Kubitschek (JK), a passagem de Jânio Quadros, sua renúncia e a posse de seu vice, João Goulart. Este processo que gerou uma profusão confusa de sucessivos planos de desenvolvimento sendo preteridos em suas prioridades por planos econômicos, que pudessem dar estabilidade macroeconômica dificultada por altas taxas de inflação.

Após a militarização do governo em 1964 cabe destacar o Plano Decenal (1967-1976) que teve como escopo a possibilidade de se retomar a participação de investimentos públicos para alavancar o desenvolvimento que, mesmo com altas taxas de inflação, cujo pico foi no ano de 1964, possibilitou altas taxas de crescimento que deram ao período o epíteto de “milagre brasileiro” (Munhoz, 1997, p. 65).

Segundo Silva (2015, p. 85),

(...) o Plano Decenal representou o auge da técnica em planejamento: foi elaborado pela equipe de economistas do recém-criado EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, posteriormente transformado no Instituto IPEA).

Deste período, o que pode ser entendido como movimento precursor da criação da SUDEPE foi o Conselho para o Desenvolvimento da Pesca (CODEPE), criado em 1961 pelo breve governo de Jânio Quadros, que forneceu as diretrizes para a criação da SUDEPE, por meio da Lei Delegada n. 10, de 11 de outubro de 1962. Fruto da fusão de três órgãos da AP, a Caixa de Crédito à Pesca, a Policlínica dos Pescadores e o próprio CODEPE, a SUDEPE passou a ter como prioridade a industrialização da pesca por meio de investimentos nacionais e estrangeiros, sob influência das mudança de rumos do país promovidas pelos governos militares (Silva, 2015, p. 202). Apesar dos objetivos estipulados para este órgão de desenvolvimento, sua estrutura trazia uma

distorção em termos da demanda de recursos para dar conta de manter os compromissos decorrentes da junção das instituições que foram agrupadas sob seu escopo de ação, principalmente as despesas obrigatórias para a manutenção da Policlínica; a respeito disso, segundo Timm (1975, p. 22):

A Policlínica quase comete contra a SUDEPE o que a legislação penal classifica como matricídio e que, nos termos em que estamos tratando o problema, se identificaria como o criador ter sido devorado pela criatura. Sendo um apêndice dentro da SUDEPE, (...) a Policlínica passou a sugar com cada vez mais avidez os míseros recursos da Superintendência e a projetar uma situação ilusória externamente quanto a disponibilidade de pessoal e a qualidade de serviços prestados aos pescadores.

Segundo o mesmo autor, esta situação só começaria a mudar com a transferência das atividades de assistência à saúde para o Instituto Nacional da Previdência Social - INPS a partir do ano de 1973 (*idem*, p. 23 e 24) e a retomada do planejamento da autarquia sob outras bases estruturais com a reedição do Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca - PNDP, na sua fase III<sup>96</sup>.

Um dos capítulos deste ensaio é relevante da percepção à época do que seria o Formalismo já presente com força naquele momento. Com o título “PNDP, a imposição legal de um objetivo inviável” (*idem*, p. 26), o autor relata este fenômeno de distância entre a norma e o fato criada pela expectativa legal que impunha à SUDEPE o objetivo primordial de elaborar e executar o PNDP, o que aos seus olhos justificava a seguinte afirmação:

Muitas vezes o legislador tende a pressupor com despropositado otimismo os resultados de seus produtos legislativos, tanto pródigos em conteúdos

---

<sup>96</sup> Duas outras iniciativas, uma em 1963, O PNDP I, e outra em 1969, o PNDP II, tinham sido precariamente implementados por conta das condições econômicas e institucionais adversas, principalmente a “falta de estrutura administrativa” (*idem*, p. 27). O PNDP III foi planejado para o período entre 1974-1979 com foco em isenções fiscais para a indústria na desconcentração de recursos da Região SE/S, para a N/NE, com apoio das Superintendência de Desenvolvimento regionais, a SUDENE para o Nordeste e a SUDAM para o Norte (SUDEPE, 1981).

idealísticos quanto desprovidos de embasamento na realidade. (Timm, 1975, p. 26).

Pelo lado da atenção às tartarugas marinhas, dos movimentos seminais que passaram a dar atenção à fauna brasileira para fins de conservação, o marco institucional foi o IBDF, que também foi resultado de mudanças bruscas na estrutura e, neste caso, a fusão de outros órgãos da APB, o Instituto Nacional do Mate – INM de 1938, o Instituto Nacional do Pinho – INP de 1941 e o Departamento de Recursos Naturais Renováveis – DRNR.

Assim como a SUDEPE, o IBDF nasceu também sob forte influência do momento político de tentativa de retomada do crescimento econômico por meio da industrialização, o que incluía incentivos fiscais para o reflorestamento, conforme previa a Lei 5.106 de 02 de setembro de 1966.

A organização do IBDF e da administração federal deu-se já sob o espírito da ordem constitucional estatuída com a Carta Magna Federal outorgada pelos militares, em 24 de janeiro de 1967. Essa constituição, alterada em 1969, foi erigida sob inspiração centralizadora, em especial em relação à gestão pública dos recursos naturais e florestais<sup>97</sup>.

Criado com foco no desenvolvimento florestal e para a gestão de Unidades de Conservação, o IBDF adaptou sua estrutura por meio da Portaria 51 de 12 de fevereiro de 1968, consolidando o Departamento de Pesquisa e Conservação da Natureza – DN -, lócus do surgimento das iniciativas de conservação de fauna silvestre que deram origem a programas de conservação de fauna silvestre, inclusive a fauna marinha, iniciados no final da década de 70, incluindo o Projeto Tamar, como se verá mais adiante.

Na esteira da implementação deste marco institucional federal que direta ou indiretamente afetava ambos os grupos e espécies foco deste estudo, houve a normatização de acesso a recursos pesqueiros efetuada por meio do Código de Pesca do Brasil, instituído pelo Decreto-Lei n° 221 de 28/02/1967, que formalizou a existência do Registro Geral da Pesca – RGP -, motivo de controvérsias futuras com relação à instabilidade da estrutura administrativa que serão tratadas posteriormente.

---

<sup>97</sup> Cesar (2010, p. 8).

Outro fato que teve desdobramentos mais adiante na formação de especialistas em pesca e recursos pesqueiros foi a criação do Instituto de Ciências do Mar em 1960, vinculado da Universidade Federal do Ceará (UFC) e transformado em LABOMAR - Laboratório de Ciências do Mar em 1969. A consolidação do LABOMAR e suas pesquisas seminais foram fatores importantes a influenciar muitos dos futuros funcionários das autarquias recém criadas, como a SUDEPE.

A ciência seguia fortalecendo o conhecimento a respeito dos quelônios marinhos em nível internacional e publicações sobre orientação espacial de tartarugas-verdes e sobre consumo de ovos de tartarugas marinhas, ambas em 1962, entre outros estudos relevantes, aumentavam a curiosidade de cientistas em torno dessas espécies. Porém, como se verá mais adiante, não provocavam até este momento interesse institucional de órgãos oficiais nacionais para sua proteção, com exceção dos estudos precursores de Augusto Ruschi no litoral do Espírito Santo.

Os conceitos-chave atribuídos pelo autor para as tartarugas marinhas neste período foram: *Recurso Pesqueiro*; *Objeto de pesquisa biológica*; *Objeto de controvérsia quanto a escopo institucional*. Aos tubarões foi relacionado a noção de *Objeto de Normatização*.

Embora não houvesse um ambiente de disputa acirrada por atuação na proteção da fauna entre as autarquias, já havia uma confusa organização das normas que definiam a jurisdição de cada um dos órgãos federais com relação a alguns grupos de organismos que, pela sua biologia habitavam ambientes aquáticos e terrestres em distintos momentos, como era o caso répteis e anfíbios.

Desta situação originou um Aforismo famoso na época e que foi citado por um participante desta pesquisa tendo como exemplo o jacaré: “o jacaré quando na água era da SUDEPE, quando meio na água era do IBDF e fora d’água era dos coureiros” (P6, vide p.170); e complementa este exemplo com um comentário interessante que indicava um certo incômodo com esta situação originada na década de 60 por conta da sobreposição em termos de jurisdição entre IBDF e SUDEPE:

Apontávamos que era necessário uma mudança estrutural na gestão pública, uma estrutura que viesse a construir uma organização que fizesse a gestão dos recursos naturais, aliás, sugerimos a fusão da SUDEPE com o IBDF (P6).

Construindo a PP:

A década de 70 pode ser interpretada como um período de afloramento mais incisivo do que se entende por PPs direcionadas a esta questão, pois houve a criação de estruturas institucionais de pesquisa e formação profissional importantes e a edição de normas que passaram a dar mais visibilidade à existência dessas espécies e dos problemas originados pelo tipo de relação que os humanos estabeleciam com elas.

A criação no Brasil dos primeiros cursos de Engenharia de Pesca na UFRPE em 1970 e da UFC em 1972, e de Oceanologia, na FURG, em 1970 (vide p.145), deram origem ao que futuramente veio a ser o corpo de especialistas dedicados a estudar essas espécies e a atividade extrativa a elas relacionada, a pesca.

Como expressado por alguns participantes desta pesquisa, as motivações para buscar essas carreiras pouco credenciadas na época foram exercidas por influências que vinham de várias origens, tanto de relacionamentos pessoais que incentivavam o gosto e o encantamento pelo mar e seus organismos, como por conta do momento de expansão econômica e ufanismo promovidos pelos governos militares. A busca de novos horizontes e a crença na construção de um país desenvolvido dava mais força para que essas áreas fossem objeto de interesse de estudantes naquele período.

Não é por acaso que alguns dos precursores deste campo de pesquisa e de gestão fossem egressos desses cursos nos anos de 1975 até início da década de 80. Como apresentado anteriormente, as análises dos dados indicaram como uma das categorias a *“Definição da formação acadêmica: fatores que contribuem para escolhas de cursos e campo da formação acadêmica”*, originada pela combinação dos códigos *“Aproveitando oportunidades de novos campos de formação (engenharia de pesca, oceanologia)”* e *“Buscando novos horizontes na vida (saindo do interior para o litoral ou a Capital – P1, P4, P6, P12)”*.

Uma visão da PP como efeito do movimento dos agentes em torno de alguns temas ou causas sugere que a década de 70 pode ser interpretada como seminal para o surgimento de dois subsistemas sociais que passariam a compor coalizões importantes para o fortalecimento desta PP.

De um lado o subsistema científico, formado pelos pesquisadores/professores e pelos formandos dos cursos dedicados às Ciências do Mar que se fortaleciam naquele momento, com destaque para as áreas de Oceanologia e de Engenharia de Pesca. De outro, os agentes públicos que viriam a se engajar na AP e a formar os quadros das instituições envolvidas com a conservação da biodiversidade marinha e de gestão de pesca que foram se reunindo em torno dos temas científicos

relacionados ao conhecimento das espécies e de técnicas de conservação e ordenamento do uso de recursos naturais.

Estes temas ainda em formação em escala mundial, naquele momento eram difundidos com força pelos órgãos internacionais, notadamente A FAO por meio de seu Comitê de Pesca e das cooperações técnicas já em marcha, e a IUCN com base nos conceitos de conservação da diversidade biológica. Eram campos incipientes até naquele momento, mas que ganhavam cada vez mais espaços por meio de seminários e missões diplomáticas realizadas para a difusão dessas ideias para as nações alinhadas na coalizão pós guerra.

Neste movimento de formação dos grupos de especialistas é importante assumir o caráter orgânico e quase prosaico das situações que levavam o país a adotar essas estratégias, como exemplificado no caso das tartarugas marinhas: visto pelo olhar de um dos participantes desta pesquisa, a assunção de que havia uma lacuna neste campo nas estruturas governamentais nacionais teria sido efeito de um desses movimentos de participação brasileira em espaços de discussão internacional, no qual um dirigente do então IBDF teria tido a percepção que, se EUA, México e Costa Rica tinham iniciativas dedicadas ao conhecimento e conservação das tartarugas marinhas, caberia ao Brasil desenvolver também este tipo de estratégia e, para sua realização, caberia formar quadros de especialistas que pudessem ocupar este espaço.

O Renato conta que a Maria Teresa voltou de uma reunião no México envergonhada, pois enquanto o México, EUA e outros países mostravam seus programas de conservação marinha, no Brasil não tinha nada. Ela falou com o Renato: “nós precisamos urgente um programa de conservação marinha no Brasil” (P5).

Duas hipóteses teóricas não necessariamente excludentes, decorrem desta etapa de *construção* da PP:

Uma que aproxima este fenômeno do modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993), a partir da ideia de que esses futuros agentes, do momento que assumem causas e se transformam paulatinamente em simpatizantes de ideologias e objetivos políticos em formação na época, como era o caso do ambientalismo, passem também a atuar como ativistas e a buscar oportunidades de promover suas ideias e de implementá-las por meio dos movimentos das estruturas institucionais que passariam a compor e a contribuir decisivamente na sua construção.



Este fenômeno de institucionalização de determinadas posições políticas não só cria coalizões internas ao governo, como pode extrapolar seus limites se desdobrando em ações políticas assumidas em outros espaços e esferas, por meio das redes de relacionamento pessoais e envolvimento com a criação ou manutenção de entidades da sociedade civil, das quais a maioria dos especialistas do governo participa. Pelo que indicam os dados desta pesquisa, inclusive, em muitos casos, sendo seus fundadores.

Outra hipótese é que o engajamento desses indivíduos em grupos de pesquisa, laboratórios e, mais adiante, nas em associações científicas, se concretize na formação de comunidades de especialistas, e que com o amadurecimento de suas instituições e sua organização em redes formais, com códigos e valores compartilhados, possam ser consideradas *comunidades epistêmicas*, pois cumpririam os requisitos propostos por Knorr-Cetina (1999) para este tipo de organização que proporciona que “a aprendizagem e o desenvolvimento de conhecimento fossem delineados como objetivos formais, regulados por mecanismos de obrigações e controles” (vide p. 109), aparentemente presentes nas estruturas que se iniciaram com a formação desses indivíduos e a consolidação de carreiras científicas novas para aquele momento.

Tanto num caso, como noutro, a década de 70 se apresenta como o momento no qual os primeiros movimentos dos indivíduos que passam a se conhecer, por estarem cursando as mesmas instituições de ensino, a se agrupar em torno de determinados temas, e a se reconhecer como grupo, por simpatizarem-se com algumas causas e objetivos. Também pode ser reconhecido como o início da criação de laços de amizade e de confiança que passam a acompanhá-los por toda a vida profissional e pessoal.

Este processo de construção de comunidades de agentes públicos e de comunidades epistêmicas parece apresentar uma característica que é a mobilidade dos agentes/especialistas/ativistas, que, por estarem se movendo entre essas estruturas ou atuando em mais de uma delas no mesmo momento, não permitem delimitar muito bem essas esferas que a teoria social assume como distintas: Estado; Sociedade Civil; Academia. Apesar dessa dificuldade de delimitação emergida dos dados, que poderia suscitar uma discussão acerca da real existências dessas dimensões ou esferas, essa classificação seguirá sendo utilizada nesta análise por contribuir muito com as possibilidades de discussão objetivada, ou como talvez seja mais prudente assumir, “intersubjetivada”.

Outro aspecto relevante que os dados fizeram emergir numa escala microsocia, do indivíduo, foi a busca por dar sentido à vida desses estudantes e futuros profissionais que, pelo que ficou evidenciado,

criaram sonhos, crenças neste período e posteriormente lutaram por realiza-los, como, por exemplo:

Em 1975 começou este movimento entre os estudantes da FURG; ali foi onde tudo começou, a gestação, o sonho, a ideia começou ali e se transformou em realidade. Isso foi no tempo do Geisel e se transformou em realidade no governo do Figueiredo (P5), referindo-se ao início das estratégias de pesquisa e conservação de tartarugas marinhas). Naquele instante da nossa história vivíamos no meio para o final do milagre brasileiro e se imaginava que o País estava num imenso surto de crescimento em todos os setores e que nos tornaríamos uma potência mundial em muito pouco tempo, e que um determinado setor precisava de mão-de-obra altamente qualificada no plano da engenharia para se desenvolver, que seria o setor pesqueiro (P6, referindo-se ao sonho de tornar o Brasil uma potência pesqueira).

Os sonhos pessoais encontravam eco no momento político e nas oportunidades criadas pelos espaços de trabalho que iam se formando por conta das estruturas de ensino, de administração pública e dos negócios privados que iam se fortalecendo na esteira da expansão da indústria pesqueira e da atuação cada vez mais forte da sociedade civil ocupando espaços na co-gestão de projetos e programas governamentais.

Outros eventos desta década impulsionaram a formação dessas comunidades por criar espaços institucionais mais consolidados que davam vazão a esses objetivos inicialmente ingênuos, coisa “de estudantes”, como foi a criação da - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar<sup>98</sup> (CIRM), em 1974, sob a coordenação do Ministério da Marinha, que passou a contar com essa mão-de-obra especializada que

---

<sup>98</sup> A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada pelo Decreto no 74.557, de 12 de setembro de 1974, revogado pelo Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, alterado pelos Decretos nos: 4.815, de 20 de agosto de 2003; 6.107, de 2 de maio de 2007; 6.484, de 17 de junho de 2008; 6.756, de 2 de fevereiro de 2009 e 6.979, de 8 de outubro de 2009 tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Disponível em <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/principal.html>, consultado em 22/11/2016.

surgia dos cursos de graduação e se lançavam para ilhas oceânicas e praia remotas seguindo tartarugas ou experiências com pescadores.

A criação da REBIO Atol das Rocas, primeira Unidade de Conservação Marinha do Brasil (Decreto nº 83.549 de 05/06/1979), pode ser considerado um marco que apresenta fortes indícios da força que um desses subsistemas sociais passavam a ter naquele momento, pois foi a partir das primeiras expedições realizadas por grupos de estudantes de oceanologia e, posteriormente recrutados por dirigentes do IBDF, mais especificamente do DN, que surgiu a oportunidade de proteção legal deste que é o único Atol do Atlântico Sul e que, segundo descrito por um dos participantes, teve como movimento inicial um encontro de interesses descrito acima, a princípio acidental, que teria ocorrido no final dos anos 70, como pode ser visto a seguir como sequência de fatos relatados:

(...) daí Renato falou para ela que conhecia uma turma de estudantes de oceanologia, que já deviam estar formados, que poderiam ajudar nisso. Daí começou o programa de levantamentos nas praias que gerou a conservação marinha do Brasil (P5) (grifo nosso).

Deste período também emergiram dos dados duas categorias que representaram não processos, mas estruturas institucionais que foram estruturantes para a PP em gestação, que foram o Projeto Tamar, obviamente seguindo as Tartarugas, e o PDP, que por ter a sustentabilidade dos recursos pesqueiros como foco, foi aproximado das relações dos humanos com os tubarões martelo.

A sequência dos códigos agrupados na Categoria Projeto Tamar pode servir de ilustração do movimento dos agentes e das organizações que demonstra a relação com a criação da REBIO Atol das Rocas: *Começando com uma causa; Aprendendo a arrecadar recursos; Realizando as expedições e levantamentos; Concebendo e desenvolvendo estratégias; Saindo dos gabinetes e revelando realidades das espécies; Criando UCs*; e, associada a estes eventos, surge a formalização dos programas de conservação para as outras espécies marinhas destacadas na época: tartarugas marinhas, peixe-boi marinho, cetáceos, aves migratórias.

Estes eventos relacionados às tartarugas marinhas justificaram os conceitos-chave *Objeto de proibições e motivador de criação de UCs* arbitrados a elas pelo autor como representativos das relações ocorridas na década de 70, como pode ser observado na seguinte Categoria:

**- Criando UCs e programas de conservação para as espécies:**

No dia 05 de junho de 1979 a União decretou a primeira Rebio para proteção das TMs e outras espécies e ecossistemas (Atol das Rocas) e neste mesmo decreto criou-se também o programa de tartarugas marinhas. Paralelo a isso de criou o primeiro programa de conservação marinha, com a criação das UCs marinhas. Assim, criamos com nossas próprias mãos as UCs Atol das Rocas, Abrolhos, Santa Isabel, etc. (P5).

Com relação aos tubarões-martelo, a imagem mais marcante deste período foi a consolidação dos elasmobrânquios como grupo específico de interesse científico, oportunizando olhares científicos mais precisamente direcionados às suas peculiaridades e dando origem a grupos de pesquisa que foram se formando na esteira do trabalho seminal de alguns cientistas emblemáticos e suas estruturas e investigações, como por exemplo, a criação do Laboratório de Elasmobrânquios e Aves Marinhas da FURG em 1977. Capitaneado pelo pesquisador Holandês Carolus Maria Vooren, recém chegado no Brasil, este espaço foi essencial na formação de vários pesquisadores e seu criador foi um dos pioneiros em destacar este grupo como objeto de pesquisas científicas e da necessidade de proteção por conta da vulnerabilidade frente a pesca intensiva já praticada naquele momento.

Daí surgiram os primeiros cruzeiros científicos direcionados para caracterizar a ocorrência de elasmobrânquios na pesca e, no mesmo período foi publicado o volume dos condrictes do Manual de Peixes Marinhos do Sudeste do Brasil (Figueiredo, 1977), que incrementava o conhecimento disponível para estudantes e pesquisadores brasileiros interessados neste grupo de organismos. Desses fatos decorrem o conceito-chave acionados pelo autor para representar essas relações dos humanos com os tubarões que foi *Objeto de pesquisa como grupo diferenciado de peixes (Condricties/Elasmobrânquios)*, pois, na visão do autor e pelo que os dados demonstraram, eles passaram a usufruir de uma identidade própria diferenciando-os dos peixes ósseos.

A década de 80 foi riquíssima em eventos estruturantes destas PPs, tanto aquelas direcionada à conservação da natureza, das quais se beneficiariam as Tartarugas Marinhas, quanto as que pregavam o desenvolvimento da pesca no País, as quais afetariam sobremaneira os tubarões martelo por conta do aumento do poder de pesca proporcionado pelos subsídios e incentivos governamentais e, ao longo do tempo,

também as tartarugas marinhas que passaram a ser impactadas de maneira mais forte pela captura incidental.

Internacionalmente, os preceitos da ideia de ecodesenvolvimento e a noção de integridade ambiental difundida com poderosa influência pela *International Union for Nature Conservancy* – IUCN (vide p. 21) teriam forte influência nos movimentos dos agentes e das organizações nacionais, como pode ser observado nas linhas do tempo.

Relativo às tartarugas marinhas, foi neste período que surgiram o Programa Nacional oficialmente instituído no IBDF, que passou a se denominar de “Tamar”, assim como, ao final desta década foi criada a ONG Fundação Pró-Tamar, que viria a ser uma das mais exitosas organizações da sociedade civil com objetivos de conservação marinha. Essa conjugação de esforços tem sua história resumidamente descrita pelos próprio agentes que participaram deste momento, com toda a organicidade que caracteriza este tipo de fenômeno.

Para aquele momento parecia estar muito claro quais eram os fins - “salvar as tartarugas marinhas” -, e para isso as pessoas se lançaram desde os primeiros movimentos na época da faculdade, organizaram as expedições, trouxeram as tartarugas marinhas para o cenário científico e institucional, etc., até serem incorporados como servidores ao IBDF, primeiramente via convênio com uma ONG (a FBCN), depois por outras vias de cooperação institucional entre órgãos públicos e outras entidades da sociedade civil como descrito anteriormente.

Ou seja, não só os fins justificavam os meios, como foram essenciais para criar esses meios, naquele momento; lembrando que o que os movia era uma quase obsessiva ideia de *estar nos lugares* onde estavam as tartarugas marinhas, como pode ser observado no depoimento anteriormente mencionado e aqui reproduzido:

Daí pensamos o seguinte, se quisermos fazer alguma coisa, não podemos estar numa cidade, temos que estar perto de onde o problema está, na beira da praia. Aí criou-se a ideia da fundação, entre 88 e 89 (P22).

Esta combinação de esforços pessoais e institucionais era muito nova e suscitava dúvidas de outros estudantes na época:

(...) havia também a turma que fundou o Tamar, que fazia coisas diferentes, que criaram uma coisa, mas não era emprego, não parecia um emprego, não existia um empregador claro, basicamente

eram pessoas que criaram uma coisa, mas que coisa é essa? Aparentemente não fizeram concurso público, e era uma coisa muito nova, a percepção era que aquilo ia acabar (P16).

Bem, o futuro tirou a dúvida quanto a longevidade deste modelo, mas não necessariamente sua perenidade, por conta da normatização cada vez mais burocratizada para se realizar parcerias entre entidades públicas e ONGs que o marco legal foi instituindo ao longo do tempo.

Este fenômeno de aprimoramento da base legal pode ter atendido a alguns interesses legítimos de dar mais transparência ou mais segurança jurídica a essas parcerias, mas não assegurou as bases legais que sustentavam este modelo. Isso porque, como pode-se observar mais adiante, quando na década de 2010, por força de um marco legal novo – o marco legal do terceiro setor –, houve a pretensão de se separar mais claramente o público do privado, por meio de regras de mercado que não separam muito bem o fim social, que pode e deve ser de interesse público, do regime jurídico, que nos caso das ONGs, é privado.

A coprodução do bem público ou dos serviços públicos, conceito ainda inexistente naquele período, guardadas as devidas proporções, parece ter sido o resultado destes movimentos que culminaram com a criação do Projeto Tamar - governo e ONG complementando-se para um objetivo comum e de fim social, a conservação da natureza –, ou seja, “era um misto”. As Categorias abaixo ilustram este processo:

**- Fazendo convênios governo/ong (a gênese da coprodução do bem público):** Este convenio era do IBDF com a FBCN, quando faltava \$\$ do governo tinha a captação da FBCN. Quem dirigia era o Almirante Ibsen e no dia-a-dia o Amoroso. O recurso era gerenciado quando tinha \$\$ p compra maior, uma lancha, carreta, etc., era pago diretamente pela FBCN no RJ. Ela nos dava suprimento de fundo p gasolina, etc. e o IBDF nos pagava as diárias e passagens. Era um misto” (P5).

**- Sendo gerenciados por ONGs:** Terminou o período da FBCN, (...) depois a gente passou a ser gerenciado pela Fundação Garcia D’Ávila. Nesses anos já tinha patrocínio da Petrobras. O recurso da Petrobras ia via FBCN. Era um mix. (P5); O primeiro convenio do IBDF foi com a FBCN. Daí foi a primeira vez que fomos contratados com carteira assinada e era a primeira vez que tivemos

dinheiro todos os meses, e além de receber salários, tínhamos uma umbrela de organização à qual podíamos dizer que pertencíamos (P22).

Mas o que pode ser interpretado pelos dados desta pesquisa é que, mais que fruto de políticas deliberadamente e racionalmente estabelecidas pela AP, este processo foi muito mais orgânico, e obedecendo a uma ideia de um incrementalismo intuitivo, movido por fins claros e obstinação ideológica, neste caso, a meta de salvar as tartarugas.

Obviamente pode-se agregar a esses movimentos de indivíduos e grupos um olhar para a variável poder e presumir que a luta por posições de destaque no cenário ambientalista, ou da pesquisa e conservação marinha, novos campos em formação naquele momento, e que dava aos agentes envolvidos nessas estratégias a possibilidade de acumular capitais social e intelectual e irem assumindo posições de destaque nesses campos que iam surgindo na consolidação do que pode-se considerar a coprodução do bem público.

Segundo Salm e Menegasso (2009), a coprodução dos serviços públicos pode ter relação com o que consideram os “três modelos de administração pública” – o convencional de administração pública, o da nova gestão pública e do novo serviço público; pois, como afirmam estes autores, “esses três modelos de administração pública se estruturam sobre uma maior ou menor participação do cidadão e na concepção de esfera pública e esfera privada”.

Naquele momento da AP na década de 80 pode-se deduzir que o modelo preponderante era o da Administração Burocrática, que pode ser vinculada ao modelo denominado de Administração Convencional. A participação pública nos processos administrativos era incipiente, se não totalmente ausente em termos formais, pois não haviam os espaços de participação oficialmente instituídos, como mais adiante o foram por meio dos conselhos e comitês de gestão, alçados a prioridade com o receituário da democracia participativa.

Paradoxalmente, parece que havia uma maior permeabilidade à participação de iniciativas pessoais que foram sendo institucionalizadas por meio da criação de estruturas híbridas, como foi o caso do Projeto Tamar. Apesar do marco conceitual e legal não pressupor este tipo de arranjo como desejável, eles também não criavam óbices concretos para sua existência.

Aliás, pelos exemplos desse caso do Tamar, antes mesmo da criação da Fundação Pró-Tamar, que se deu em 1989, a gestão dos projetos de fauna do extinto IBDF eram viabilizados por meio de

convênios com a extinta FBCN, incluindo a terceirização de pessoal e a incorporação de patrimônio com recursos públicos via ONG, procedimentos que foram proibidos com o advento da Constituição Federal de 1988. Com a criação do IBAMA em 1898 essas iniciativas foram incorporadas ao Serviço Público incluindo os funcionários que, sem concurso, foram absorvidos pela Administração Pública como servidores temporários e posteriormente em definitivo, por meio de um controvertido processo que será debatido mais adiante com a ajuda de um Aforismo (“Entrando pela Janela”) emerso dos dados.

Seguindo os tubarões-martelo, a década de 80 foi marcada por movimentos espasmódicos de planejamento e reestruturação de planos anteriormente implementados com resultados precários, os PNDP I, II e III. Por motivos semelhantes, como a descontinuidade de dirigentes e a implementação temerária de instrumentos de incentivo fiscal, que marcaram essas iniciativas de planejamento<sup>99</sup>, o PNDP III não pode ser considerado um projeto exitoso, mas foi responsável por uma maior eficácia da instituição em fomentar o setor pesqueiro, notadamente o industrial.

Apesar de ter sido formatado por um grupo de especialistas do governo especialmente dedicados a reformular a SUDEPE após ter “se livrado” do peso dos custos da assistência médica aos pescadores<sup>100</sup>, o PNDP III foi responsável por uma expansão nominal da produção pesqueira, mas a custo de não ter desenvolvido políticas de restrição ou controle de esforço de pesca, o que pode ser entendido como um dos motivos das crises que passaram a assombrar o setor quando os estoques principais começaram a dar sinais claros de exaustão.

Esta situação de não ver limites à expansão da produção pesqueira ao não se ater aos efeitos negativos nos estoques, começava a mudar com base nos trabalhos de treinamento conduzidos pela FAO no Brasil nesta década de 70 com fortes reflexos na década de 80, destacados na Categoria “*Construindo as primeiras mentalidades*” (vide p. 185),

Paralelamente às agruras da SUDEPE para implementar as estratégias do PNDP III, houve a necessidade e oportunidade de reformula-lo parcialmente no que viria a ser o IV PNDP para o período 1980-1985, com mais ênfase na importância da pesca artesanal, evoluíam as negociações entre o governo brasileiro e a FAO de um projeto de

---

<sup>99</sup> Principalmente a isenção de impostos para combustíveis para a Indústria Pesqueira (Decreto n. 70.885 de 28 de julho de 1972) e

<sup>100</sup> Coordenação de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa – CATRA, grupo de especialistas formado em 1972 pelo então Ministério do Planejamento e técnicos da própria SUDEPE (TIMM, 1975, p. 51).



incentivo a pesquisa pesqueira gestado em Washington sob auspícios financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID -. Apesar de anunciado em 1975, esta cooperação tomou maior importância com relação a dispor de bases técnicas e financeiras somente mais tarde, na década de 80, após a redemocratização política, na forma do que viria a ser o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PNP da Nova República.

Mesmo com o fim dos ciclos dos PNDPs I, II, III e IV e com uma preocupação mais explícita com a capacidade dos estoques pesqueiros em suportar o aumento irrestrito do poder de pesca (Silva, 2015, p. 356-357), esses movimentos espasmódicos da SUDEPE não chegaram a torna-la mais eficiente como organização:

O modelo de gestão por subsídios promovido pela SUDEPE viria a entrar em colapso durante a década de 1980. Além da drástica queda da produção nacional bruta de pescado e da dificuldade em angariar investimentos, a SUDEPE enfrentou o problema de ser uma instituição inadequada às demandas internacionais por sustentabilidade (*idem*, p. 359).

Como mencionado mais adiante ao analisar o papel da APB nessa construção, a formação de comunidades de agentes públicos e, ao mesmo tempo, de especialistas cientistas foi fortalecido com o recrutamento dos recém formados nos cursos voltados a essas áreas que se moviam na busca de oportunidades de trabalho.

A flexibilidade em contratar profissionais e treiná-los, no entanto, se mostrava bem diferente, quando analisadas as estratégias que utilizavam ambas as instituições. O IBDF, seguindo as tartarugas marinhas com apoio de uma estratégia de terceirização via ONG, e, por seu lado, a SUDEPE, que por meio da cooperação com a FAO e recursos do BID passou a ter a seu dispor especialistas recém treinados pela entidade internacional.

De qualquer sorte, a despeito dos problemas estruturais e políticos enfrentados nos anos 80, não há como negar que a gestão “híbrida” que tanto IBDF quanto a SUDEPE experimentavam deixou algumas estruturas físicas importantes para as espécies foco dessa pesquisa.

Aparte a criação do Projeto Tamar na estrutura governamental, algumas Bases foram implementadas neste período, como a Base de Pirambu/Se em 1982 e a criação da REBIO Comboios Isabel, em Linhares/ES em 1984.

Quanto à SUDEPE, paradoxalmente ao “colapso” institucional da década de 80 relatado acima, foi exatamente neste período que o modelo híbrido mais deu sua contribuição à gestão pesqueira nacional. Ao menos aos olhos dos especialistas participantes desta pesquisa.

(1983) Era a segunda fase do PDP, com 27 bases no Brasil, cada base tínhamos uma equipe de pesquisa instalada e eram bases eminentemente técnicas, eram vários programas, um era de administração de recursos pesqueiros (não se falava em gestão, apareceu depois), tínhamos um departamento de pesca exploratória e prospecção. Tinha uma base em Brasília, separado da SUDEPE, se iniciou no RJ e depois se mudou p Brasília. Trabalhávamos com 4 barcos de pesquisa” (P21).

Assim como na gênese do Projeto Tamar, este período de gestão híbrida entre SUDEPE e PDP/FAO também parece ter deixado os melhores frutos em termos de aprimoramento da capacidade do estado em dar respostas aos problemas e anseios da suposta gestão sustentável da pesca. A mistura de estruturas entre o estado e a cooperação internacional, que em termos administrativos dava a mesma flexibilidade das ONGs na época, possibilitava reunir aquilo que ambas as estruturas tinham “de melhor”: do estado o mandato de normatizar e poder acionar os mecanismos de comando/controle; da PDP/FAO a flexibilidade administrativa que possibilitava o recrutamento e contratação de profissionais via CLT, somada à existência de insumos assegurados pelos compromissos assumidos pelo governo e junto a FAO, e autonomia administrativa patrocinada pela criação de Unidades Gestoras – UGs -, comandadas pelos mesmos especialistas, como relatado no caso dos Centros de Pesquisa e Extensão Pesqueira.

Eram tempos de construção, de realização e também de gerar atenção da administração central sobre essas Unidades que passaram a contar com a estrutura de cargos comissionados do governo – os DAS -, o que seria a princípio interessante para aumentar a motivação a seus dirigentes, mas, ao mesmo tempo passou a dar mais e mais visibilidade política, com consequências nem sempre positivas para os seus gestores, como sugere o depoimento abaixo:

Uma coisa importante: até a minha primeira gestão no CEP SUL, não tinha nem um centavo para cargo de confiança, não tinha DAS, não tinha nenhuma gratificação de chefia, não tinha nada, só a pura dedicação satisfação de fazer as coisas. ... Mas daí, depois dos DAS, o CEP SUL passou a ficar muito cobijado, pois tinha autonomia financeira, tinha a UG e gastava muito bem seu dinheiro e passou a

ser uma referência e a criar ciumeiras, etc. e talvez o interesse de pessoas que gostariam de assumir. Daí começou uma pressão para me substituir” (P21).

Um dos efeitos deste processo foi a possibilidade de recrutamento de pessoal para a AP por meio de concursos internos, nos quais os funcionários que já estavam trabalhando via convênio tinham prioridade, como sugere a Categoria abaixo:

- **Entrando para o governo:** “Entrei na SUDEPE, pois era tabelista do BID” (P4).

Esta estrutura “mista”, apesar de não ser completamente regulamentada pelas normas administrativas daquele período, eram toleradas pelas áreas de controle e, até incentivadas, por conta dos resultados positivos que geravam. Apesar dessa relativa informalidade no funcionamento deste modelo, o mesmo não existia no vácuo jurídico, pois o marco legal tanto do estado, como de funcionamento das ONGs, como a FBCN, e dos organismos de cooperação internacional, como a FAO, existiam; o que ainda não era presente naquele momento era a pretensão de regulamentar essa relação sob princípios de transparência e democracia participativa que foram sendo incorporados na legislação nas décadas posteriores, como comentado por outro participante ao relatar processo similar utilizado para a implementação de uma UC marinha no mesmo período:

A estrutura, os procedimentos, a cultura do IBAMA da época não tinha muito claro como fazer, não se tinham normativas dizendo o que fazer e como fazer, às vezes até exacerbando. Tinha uma noção de que se tinha que fazer algo, e havia muita liberdade para se fazer as coisas, contratar gente, etc. Os convênios saíam com muita facilidade (...) (P11).

Apesar dessa situação do híbrido ter gerado essas estruturas com notável flexibilidade, o fato mais marcante no final da década de 80 e que desencadeou consequências importantes para as espécies seguidas neste

estudo foi, sem dúvida, a criação do IBAMA<sup>101</sup> como produto da fusão de quatro instituições públicas, incluindo o IBDF e a SUDEPE. Este fato foi de tal importância para a relação entre humanos e as espécies aqui representadas, que remetem seus reflexos para as próximas décadas, com desdobramentos de várias naturezas.

A criação de uma instituição única para a área ambiental veio na esteira do “Programa Nossa Natureza” instituído no final dos anos 80. Este programa teve a forma de um amplo e audacioso plano nacional, iniciado nos governos militares, e finalizado no governo de transição do presidente Sarney.

O IBAMA foi o marco institucional deste programa que teve como propósito fortalecer os instrumentos de administração nacionais com movimentos positivos neste demonstrando maior prioridade do País que se preparava para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a ECO 92.

A turbulência política deste período era imensa, com reflexos do processo de impeachment do ex-presidente Collor de Mello (1990 – 1992) que sucedeu e a gestão de José Sarney (1985 – 1990) eleito pela via indireta.

Neste interregno houve a passagem do ex-presidente Itamar Franco que sucedeu Collor por ser seu vice. Apesar de breve, sua gestão deixou uma marca importante para a burocracia estatal em termos de possibilidade de gastos do recursos público, que foi a edição da Lei 8.666/93 que, ao sistematizar e formalizar o processo de licitação na administração pública “a um nível inimaginável” (Bresser-Pereira, 1998, p. 182), tornou mais dura a missão de gerir programas e projetos descentralizados que exigem atuação em campo, atípicos para a administração convencional, como era o caso dos Centros de Pesquisa e as UCs federais.

Com a criação do IBAMA deu-se um período de confusa comunicação entre as estruturas e os funcionários dos órgãos de origem, até que se dessem conta do que realmente estava acontecendo com suas funções, lotações e missões institucionais. Os reflexos deste movimento da estrutura foram profundos para as espécies foco deste estudo e

---

<sup>101</sup> O IBAMA foi criado com a fusão de quatro instituições: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Foi estabelecido formalmente pela Lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 das quais herdou o “acervo patrimonial e de atribuições” (MÉRICO *et al.*, 2005).

reverberaram durante toda a década de 90, como pode-se observar nos eventos destacados a seguir.

Este abrupto processo de mudanças na estrutura já tinham afetado diretamente os Tubarões Martelo, como representantes dos recursos pesqueiros, quando da criação da SUDEPE em 1962, também fruto da fusão de outras instituições. A Tartaruga Cabeçuda, assim como outros grupos da fauna aquática que não era mais considerada recursos pesqueiro – peixes-boi, baleias, golfinhos e aves -, tiveram sua “ascensão” a espécies merecedoras de cuidados por parte do estado na sua passagem pelo IBDF. Em outras palavras, foram importantes na incorporação de mais “um tijolinho” para a construção desta PP.

Mas a criação do IBAMA embaralhava as posições de maneira radical e tinha como conceito agregador a ideia de *integralidade*: “se o meio ambiente é integrado, então vamos criar uma instituição única para o meio ambiente”, parece ter sido o mantra inspirador daquele momento.

Este conceito transposto da ecologia para a estrutura da APB não foi simples e sua assimilação para a organização da estrutura do recém criado instituto foi motivo de grandes controvérsias, incluindo o aporte de ideias “inovadoras” advindas de várias fontes, principalmente de onde poderia se esperar maior contribuição técnico científica, as Consultorias.

Naquele momento havia um dos componentes de um programa de fortalecimento da gestão ambiental brasileira, o Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA<sup>102</sup>, direcionado ao “Fortalecimento Institucional”. O fato de ter acesso a recursos vultosos dedicados a contribuir com este processo de organização do IBAMA era, a princípio, positivo; mas seus efeitos não foram necessariamente vistos dessa forma, como pode ser notado na categoria abaixo:

**Nunca mais teve sossego:** (as consultorias e o recurso internacional): Na época do IBAMA, o PNMA tinha próximo de 2 milhões de dólares para ser usados no aprimoramento institucional do marco institucional, federal pois era um dos eixos do PNMA. Acontece que enquanto se discutia o contrato do PNMA, foi criado o IBAMA, que na realidade fez a reforma organizacional, uma reforma profunda. Acontece que tinha 2 milhões e

---

<sup>102</sup> O PNMA, na sua primeira etapa 1991-1999, foi a maior operação de crédito firmada com agências multilaterais (Banco Mundial, BIRD e KFW) na área de meio ambiente no Brasil, constituindo-se na principal fonte de financiamento de projetos neste período, com recursos da ordem de US\$ 127 milhões (MMA, 1997).

meio de dólares para isso. Daí foi contratada a Price Waterhouse para fazer um estudo e o fez. Um grande estudo, teve um documento, clima e cultura organizacional que é muito interessante, até para nos entendermos. E a partir daí o *IBAMA nunca mais teve sossego*. Daí começou a haver mudanças, tira departamento, bota departamento, muda diretoria e o IBAMA nunca chegou a ter uma estabilidade razoavelmente mínima nem para testar sua eficiência ou eficácia como estrutura organizativa (P6).

A proposta de reorganização da estrutura do IBAMA elaborada pela Price não chegou a ser efetivada. Como muitas outras tentativas de mudanças na estrutura sem que houvesse concomitantemente mudanças no marco legal relativo à AP naturalmente seriam vistos com desconfiança por parte do núcleo estratégico do governo, como parede ter sido o caso relatado a seguir:

**Adeus, Weber?:** “Esta proposta era muito interessante, mudava a estrutura ideológica na organização, pois a administração na sua estrutura deixaria de ser weberiana, passaria a ser matricial. A Price propunha acabar as diretorias, contrariamente ao que indicava a norma que criou o IBAMA. (...) essa mudança não aconteceu, a proposta chegou ao Ministro Ricúpero à época e quando chegou no Ministério de Planejamento, a resposta foi que aquilo deveria parar porque a administração pública brasileira não suportaria aquele tipo de organização (P6).

A partir daí foram tantas as tentativas de “reforma do IBAMA” que não ale a pena dispendar mais linhas para ilustrá-las. Um dos diagnósticos elaborados mais adiante por ex-dirigentes da autarquia (Merico *et al.*, 2005, p. 14) é emblemático ao dar sua visão do foi essa saga reformista que acometeu o IBAMA desde sua criação, justificando mais ainda a ideia de que ele “não teve mais sossego” como estrutura organizacional:

Em seus 16 anos de existência, várias administrações sucederam-se no IBAMA, e muitas delas dedicaram expressivos esforços a fim de proporcionar ao órgão um conceito integrado e homogêneo em seu modelo de gestão e

organização. Os 15 presidentes que administraram a autarquia nesse período demonstram a complexidade dessa tarefa. Com tal rotatividade, e suas consequências na formação de diversas diretorias e chefias, torna-se fácil imaginar que os planos de gestão tiveram dificuldades para ser implementados. O elevado número de presidentes demonstra as complexidades gerenciais do IBAMA.

Este momento de instabilidade institucional que mais parecia uma transição permanente deixou as espécies foco deste estudo separadas na estrutura do IBAMA. Os Centros Especializados - Centro de Pesquisa e Extensão Pesqueira do Sudeste/Sul, o CEPESUL, do NE, o CEPENE, do N, o CEPNOR, e o CEPTA (Centro de Pesquisa e Treinamento em Aquicultura) localizado em Pirassununga/SP, oriundos da SUDEPE, foram vinculados à Diretoria de Incentivo à Pesquisa e Divulgação (DIRPED), e as tartarugas marinhas foram alocadas na Diretoria de Ecossistemas (DIREC), na qual estavam as Unidades de Conservação oriundas da SEMA e do IBDF, mais os projetos de conservação de fauna.

Mas os tubarões e as tartarugas não compõem a fauna aquática, ou, em outras palavras, a biodiversidade, e por este motivo sua gestão não deveria estar alocada numa mesma estrutura? Não é assim que entende a APB, e dessa forma seguia a divisão do indivisível sendo exercida com base em conceitos ora vindos da ecologia, ora da própria estrutura administrativa.

Isso explicaria a alocação dos Centros acima referidos na DIRPED, sendo que a gestão dos recursos pesqueiros no IBAMA ficaram vinculados a outra Diretoria, a Diretoria de Recursos Naturais Renováveis (DIREN), que acolheu também a gestão de recursos florestais. Em outras palavras, separou-se as estruturas que faziam as pesquisas e, por conseguinte, o monitoramento dos recursos pesqueiros, da sua gestão, com sentido de elaboração e publicação das normas<sup>103</sup>, o que trazia algumas dificuldades nas rotinas entre as unidades, mas que chegou a ser adaptar a um funcionamento razoável com esses papéis sendo realizados de maneira complementar e com grande autonomia entre os servidores envolvidos.

---

<sup>103</sup> Esta anomalia somente foi equacionada com a vinculação dos Centros à mesma diretoria da gestão dos recursos em uma das reformas da estrutura institucional do IBAMA em 1998, com a saída de parte deste mandato para o ministério da Agricultura com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura – DPA, naquele Ministério nesse mesmo ano.

Essa relativa autonomia da área técnica pode ser explicada, ao menos em parte, por uma visão da proteção da área ambiental quanto ao assédio político-partidário para nomear seus indicados. Segundo um dos depoimentos dos participantes, isso foi explicitado à época num contexto particularmente interessante, como ilustrado a seguir:

Quando Fulana de Tal (presidente do IBAMA) convidou-me para assumir o IBAMA em Pernambuco, no governo Collor, eu tentei fazer algumas objeções, mas ela falou: “não me peça fiscais, mas o resto a gente negocia”. Daí eu joguei a segunda arma: “Mas eu sou Petista e, como vou ser dirigente de um governo se não votei nele”. Daí ela respondeu que ela também não tinha votado, mas que a estrutura de cargos do meio ambiente não estava vinculada a nenhum partido, estava compromissada com a realização da Rio 92 (P6).

Outro fator parecia também se beneficiar dessa relativa autonomia da área técnica, que foi a estruturação orgânica que se viu naquele momento na direção de proteção da fauna por parte do governo federal. Mais alguns *tijolinhos* foram sendo colocados na formação de uma estrutura cada vez mais robusta em termos de poder de ação efetiva “nas pontas”, ou seja, aumentando a capacidade de gerir meios nas unidades descentralizadas vinculadas ao instituto.

É certo que aquele momento era favorecido por efeito dos compromissos oriundos da RIO 92, principalmente a CDB, que além de introjetar o conceito de diversidade biológica como substituto mais moderno e abrangente do que se entendia por “flora e fauna”, também servia para que movimentos pró conservação aumentassem seu poder de pressão para efetivamente fortalecer essas ações no âmbito das PPs. Esse movimento favorecia também as estratégias de avaliação do estado de conservação das espécies sob critérios da IUCN, ainda em gestação naquele momento, mas que viriam a ser difundidos e adotados pela maioria dos países nos anos vindouros, como foi o caso do Brasil. Paralelamente às diretrizes da CDB, viriam também a ser importantes os preceitos do Código de Conduta para a Pesca Responsável editado pela FAO naquele momento e que se aproximava em muitos aspectos do receituário da CDB. Estes dois documentos pregavam estratégias muito próximas com auxílio do conceito de sustentabilidade aplicado ao uso de recursos naturais e certamente facilitavam que decisões administrativas estruturantes dessa área fossem tomadas.



As tartarugas marinhas já acolhidas na estrutura “mista” herdada do IBDF e vinculadas à DIREC, logo foram alçadas na hierarquia da AP com a criação do Centro Nacional de Conservação e Manejo de Tartarugas Marinhas – TAMAR (Portaria IBAMA nº 186 DE 22/02/1990), ganhando status de Unidade Gestora e passando a ter muito mais autonomia administrativa sob comando dos especialistas precursores dessa estratégia. Em paralelo se viabilizou a gestão híbrida com convênios firmados entre o IBAMA e a Fundação Pró-Tamar, recém instituída e que passou a ser a entidade não-governamental co-gestora do Projeto Tamar.

Desta forma as estruturas institucionais iam sendo criadas, fusionadas, alteradas, reformadas e as espécies “seguiam lá”, no mar, sendo jogadas de um lado para outro dentro da confusa estrutura institucional criada pelo governo para “geri-las” segundo preceitos legais renovados pela CF de 1988 e pelas novas tendências modernizantes da APB que grassavam nos mandatos de FHC e as reformas bresserianas conhecidas como a Nova Administração Pública.

A ciência seguia as espécies, aprofundava o conhecimento a seu respeito e, nesta década, houve eventos importantes já destacados na linha do tempo, mas que devem ser lembrados. Para as tartarugas a estabilidade momentânea da estrutura mista deu origem a uma evolução importante do conhecimento dessas espécies com o aprimoramento das seguintes áreas de pesquisa: intensificação de estudos de biogeografia através da recaptura de tartarugas marinhas marcadas; pesquisas genéticas para determinação de hibridismo; pesquisas sobre a interação de tartarugas marinhas e pesca (costeira e oceânica); aprimoramento das técnicas de manejo de ninhos em áreas de desova; e, levantamento da ocorrência de tartarugas marinhas nos estados de SC e RS (1996).

Para os tubarões houve notória expansão dos estudos sobre captura de elasmobrânquios no Brasil, fruto do aumento de fluxo de informação advinda de monitoramento e prospecção de recursos pesqueiros, com destaque para Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE, criado em 1994, e do trabalho realizado por laboratórios especializados nessas espécies em universidades nacionais, como, por exemplo o Laboratório de Dinâmica de Populações Marinhas na UFPE - DIMAR, criado em 1990.

O REVIZEE foi uma resposta do governo brasileiro aos compromissos assumidos por conta da promulgação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar – CNUDM - que foi promulgada em 1987, mas teve seus efeitos mais concretos na década de 90 com a

necessidade de dar conta dos compromissos que as nações assumiam para assegurar os presumidos direitos de exploração da Zona Econômica Exclusiva, a ZEE.

A ZEE foi um conceito de espaço marítimo introduzido pela CNUDM e compreende uma área que se estende desde o limite exterior do Mar Territorial, de 12 milhas de largura, até 200 milhas<sup>104</sup> náuticas da costa. O Brasil possui na sua ZEE cerca de 3,5 milhões de km<sup>2</sup>, e pelos termos da convenção passaria a ter direitos exclusivos de soberania “para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito e seu subsolo, bem como para a produção de energia a partir da água, marés, correntes e ventos” (CNUDM, 1994<sup>105</sup>).

Para assegurar esses direitos caberia a cada um dos países membros demonstrar que teria condições de exercer a soberania neste território, incluindo a capacidade de exploração comercial e de pesquisa científica. Daí surgiram algumas iniciativas governamentais dentre elas o programa REVIZEE que, a despeito de cumprir esta função contratualista na Convenção, foi um importante promotor de pesquisa oceanográfica em diversos sentidos, incluindo a prospecção de recursos pesqueiros.

Este programa foi sem dúvida a maior mobilização da pesquisa marítima realizada pelo País até então envolvendo quase a totalidade das entidades de pesquisa da Academia e dos órgãos públicos sob coordenação da CIRM vinculada ao então Ministério da Marinha. Pelo período entre 1994 e 2004 mobilizou o Ministério das Minas e Energia que por meio da Petrobras liberou cerca de 2 milhões de litros de diesel marítimo que se somaram a outros recursos viabilizados pelo CNPQ. Também teve o IBAMA como uma das instituições principais na sua condução, envolvendo diretamente os Centros de Pesquisa e possibilitando o aumento da capacidade de executar investigação embarcada e melhoria dos meios flutuantes que era uma das limitações principais no início do programa.

---

<sup>104</sup> “Este mar é meu, leva seu barco prá lá deste mar.”: refrão de música ufanista “Das 200 para lá”, de João Nogueira, relacionada às 200 Milhas e o domínio nacional sobre o Mar Territorial. “Outro caso de adesismo de última hora foi protagonizado pelo sambista João Nogueira em 1972, quando compôs “Das Duzentas pra lá”, canção que apoiava Médici no seu intento de expandir o mar territorial brasileiro (Do artigo “Ame-o ou Ame-o - A Música Popular e as Ditaduras Brasileiras”, de Gustavo Alonso. Disponível em <http://jornalgggn.com.br/noticia/as-ditaduras-brasileiras-e-o-adesismo-musical>, consultado em 23/10/2016).

<sup>105</sup> Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar.

Foram dez anos de intensa produção científica que, a despeito de não ter atendido expectativas históricas de revelar um grande potencial pesqueiro, em virtude da limitada capacidade do mar brasileiro em termos de nutrientes, teve outros ganhos consideráveis, entre eles:

(...) possibilitou a descoberta de novas espécies, diversas delas endêmicas, a apuração do potencial de captura de outras já conhecidas, algumas de alto valor comercial e ainda subexploradas, revelou hábitos desconhecidos de espécies pelágicas e demersais e apresentou uma exuberante fauna marinha, constituída de um invejável número de espécies (Simões, 2009, p. 27).

O farto material biológico coletado foi e ainda é fonte de pesquisas aplicadas aos objetivos do programa e, por outro lado, deixou uma herança valiosa na forma de coleções científicas que alimentaram estudos de diversos laboratórios e de programas de pós-graduação em expansão naquele momento. Certamente o grupo dos elasmobrânquios foi um dos táxons beneficiados por essas descobertas e o fortalecimento da capacidade de se fazer investigação nessa área promovida pelo REVIZEE foi também fator de aproximação entre diferentes centros de pesquisa e de pesquisadores que antes trabalhavam de maneira muito isolada.

Outro fato relevante para os elasmobrânquios neste período foi a criação da Sociedade Brasileira para o Estudo de Elasmobrânquios - SBEEL -, formalizada em 1995, que alçou o Tubarão Martelo e todas as espécies deste diverso grupo a objeto de atenção de sociedade científica, estrutura que veio a ter papel importante na defesa de sua conservação ao longo do tempo. Não há como desconsiderar o papel que o REVIZEE teve também neste evento, pois a aproximação entre cientistas antes desconectados foi fundamental para se criar o ambiente favorável para a criação dessa sociedade científica.

Quase no final desta década rica e, ao mesmo tempo, tumultuada para a APB relacionada à gestão ambiental, a gestão de recursos pesqueiros passou por outro solavanco administrativo com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura no Ministério da Agricultura – DPA, em 1998. As palavras de um dos participantes desta pesquisa resumem um pouco este momento e a angústia de ser um especialista em tubarões e ser jogado de um lado a outro na estrutura da APB:

No momento que a gente era IBAMA (*sic*), o foco era na gestão pesqueira. Depois veio o DPA, que

virou SEAP e virou Ministério. As atribuições foram mudando e a gestão pesqueira foi ficando mais enfraquecida (P4).

Fruto de uma mobilização política gerada por lideranças do setor pesqueiro reunidas no Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), criado pelo Dec. nº 1.697 de 13 de novembro 1995, a criação do DPA teria sido compromisso de um suposto acordo político com vistas a reeleição de FHC.

Daí houve o DPA (1998), que foi fruto de um compromisso da base do governo FHC e o setor pesqueiro, que com seu lobby político fez constar na pauta da reeleição que a pesca passaria toda da área do meio ambiente para a agricultura. Nesse momento para viabilizar a reeleição uma série de acordos foram feitos, dizíveis e indizíveis (P12).

Esta atitude foi muito contestada pelos funcionários do IBAMA e outras lideranças envolvidas na gestão pesqueira, mas, por motivos óbvios, foi comemorada pelos representantes da pesca industrial como um passo importante na retomada das políticas de fomento a pesca, deixadas em segundo plano desde a alocação da gestão pesqueira no IBAMA dez anos antes, como expressado nesta notícia veiculada à época:

Finalmente o governo deu forma a Medida Provisória inicialmente publicada em outubro passado, que encomendava ao Ministério da Agricultura e Abastecimento - MA, uma revisão das atribuições do IBAMA (órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente), para que todas as funções de desenvolvimento e fomento dos recursos pesqueiros, até então sob responsabilidade desse órgão, fossem transferidas para o MA. Como resultado, em julho desse ano o Presidente da República assinou o Decreto no 2.681, aprovando diversas modificações na estrutura do Ministério da Agricultura e Abastecimento, entre elas, a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura - DPA, diretamente ligado à Secretaria de Desenvolvimento Rural. A criação de um Departamento de Pesca e Aquicultura dentro do MA atendeu a uma antiga reivindicação dos setores pesqueiros e aquícolas, insatisfeitos com a fraca

atuação do IBAMA nas suas ações de fomento, já que trata-se de um órgão voltado para a preservação ambiental. Para assumir a primeira diretoria do novo departamento, foi convidado o economista paraibano Gabriel Calzavara Araújo, 37 anos, atendendo a uma indicação do setor empresarial da pesca. Calzavara Araújo atua na pesca desde 1988 e tem em seu currículo trabalhos com comunidades pesqueiras e parcerias internacionais para a exploração da pesca oceânica no litoral nordestino<sup>106</sup> (grifos nossos).

Esse passo na divisão do indivisível foi feita com base na criação de conceitos que classificavam as espécies de acordo com o nível de exploração a que elas eram submetidas. Um trecho da fala de um participante pode ajudar a entender essa verdadeira babelônia conceitual transformada em estrutura administrativa:

Estamos falando que na época eram 4 classes. Inexplorada, subexplorada, plenamente explora e sobreexplorada. Esse plenamente pode estar em ameaçada de sobreexploração. Tinha ainda as sobreexploradas, as ameaçadas de sobreexploração, que podem se confundir com plenamente; depois vinham as inexploradas, subexploradas e as tranzonais altamente migratórias. Essa última pode estar incluída em qualquer uma das anteriores (P12).

O primeiro dirigente do DPA foi um empresário de pesca pernambucano e uma das prioridades de sua gestão foi viabilizar o arrendamento de embarcações estrangeiras por empresas nacionais, prática controversa, duramente criticada por parte dos cientistas pesqueiros da época, mas vistas com bons olhos por outros grupos mais simpáticos a políticas de expansão da capacidade pesqueira brasileira, mesmo que dependente dessa polêmica estratégia, como pode ser observado nos depoimentos de alguns participantes:

---

<sup>106</sup> Matéria publicada na revista eletrônica Panorama da Aquicultura, edição 48 de julho/agosto de 1998. Disponível no site: <http://www.panoramadaaquicultura.com.br/paginas/Revistas/48/ministerio.asp>, consultado em 12/10/2016.

O esdrúxulo foi porque, como o objetivo do momento era o arrendamento criaram essas categorias, para dizer que era cuidado por outros. A lógica era de que podíamos crescer muito, descer o cacete, já que os outros estavam fazendo! Era como se nós fôssemos irresponsáveis ao ponto de dizer: se Japão tá tirando tudo, eu também quero tirar, mesmo que seja um “*plus a mais*”! E agotizando a situação do recurso” (P12). “Foi aí que começou um primeiro cabo-de-guerra, um esvaziamento do IBAMA. Por confusões conceituais do que era explorado, sobrexplotado etc. Paralelo a isso, começa a haver diminuição da estatística, com redução de coletores, invenções de modelos estatísticos que diminuía as amostragens” (P14).

Mas o Setor Pesqueiro, principalmente os empresários e Armadores comemoraram este fato com renovação de ânimos que indicava uma crença na volta de uma política de fomento da atividade que teria sido deixada de lado desde a criação do IBAMA que priorizou a gestão dos recursos pesqueiros e não apoiava as políticas de subsídios antes empregada.

Mesmo com os esforços do IBAMA em gerir os recursos pesqueiros com vistas a recuperação e manutenção dos estoques, naquele momento a gestão da pesca no país convivía com uma situação de "crise" há décadas, em muitos sentidos, principalmente por conta de alguns problemas recorrentes como:

(i) altíssimo nível de ilegalidade de pescadores e embarcações, pois grande parte operava sem licenças de pesca atualizadas e tradicionalmente mantinha as relações de trabalho entre patrões e pescadores, em geral, precaríssimas;

(ii) por conta das dificuldades do IBAMA em manter os quadros de coletores de dados, uma parte importante das pescarias não era sequer reportada ou monitorada, não entrava nem nos dados oficiais, ou seja, nem "existia" para as estatísticas de pesca;

(iii) nível insuficiente de regulamentação das pescarias, havendo somente algumas regras (defeso, tamanho mínimo por espécie, áreas de berçário) para aquelas pescarias com maior importância econômica e que foram regulamentadas por conta de imensos conflitos e por algum interesse em conservar os estoques, como a sardinha e os camarões;

(iv) fiscalização precária ou inexistente, embora o IBAMA atuasse em movimentos espasmódicos principalmente em épocas de defeso das principais pescarias, e, aos poucos, se iniciavam algumas atividades por

parte de polícias ambientais dos estados, como SP ou PR, em áreas costeiras.

Com esses imensos problemas por se resolverem, na outra mão, o governo, por meio do DPA tinha o objetivo de imprimir uma política de expansão das capturas de estoques de alto mar, principalmente de atuns, espadarte e tubarões e nessa direção estava o discurso do recém criado DPA.

Havia um dilema de natureza científica nessa discussão pois, enquanto alguns estudos recentes no âmbito da ICCAT indicavam uma situação de *estabilidade* das biomassas das principais espécies alvo dessa pesca pelágica, quase todas direcionadas ao mercado internacional, outros estudos tentavam demonstrar o contrário, ou seja, que esses estoques estavam com problemas por conta da sobrepesca e stress ecossistêmico.

Além dos problemas das espécies alvo, havia também o imenso mar de problemas das capturas incidentais, que acompanha essas pescarias de peixes pelágicos, principalmente aves oceânicas, tartarugas marinhas, com destaque para a Tartaruga Cabeçuda e a Tartaruga Gigante, e várias espécies de elasmobrânquios, dentre eles o Tubarão Martelo.

Nessa pescaria as duas espécies protagonistas deste estudo se encontravam em situação semelhante, compondo a mesma classe de capturas incidentais da pesca direcionada aos atuns e espadarte. Porém, com uma diferença essencial, que o Tubarão Martelo, embora não fosse alvo da pescaria, era aproveitado como recursos pesqueiro por conta do alto valor de suas barbatanas no mercado, além do aproveitamento de sua carcaça na forma de “cação”, nome popular para a carne de várias espécies de tubarão.

Mas o DPA cumpriu seu compromisso supostamente assumido como principal estratégia para a expansão da pesca de alto mar, efetivou a regulamentação do arrendamento de embarcações estrangeiras por meio do Decreto nº 2.840, de 10 de novembro de 1998, estabeleceu as normas para operação de embarcações pesqueiras nas águas sob jurisdição brasileira, dando impulso para o crescimento deste tipo de operações no País. Essa estratégia por si só era controversa, mas tendo à frente o Diretor do DPA ligado diretamente a esses interesses, suscitou maior reação de parte dos então gestores da pesca no IBAMA. Exemplo dessa reação pode ser observada a seguir:

Segundo Dias-Neto (2003),

somou-se aos aspectos legais, o fato de o diretor nomeado para o Departamento, com o apoio do

Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura – CONEPE e de alguns políticos, ser um “cristão novo” na pesca e que tinha recém constituído três “empresas de faixa” para arrendar barcos estrangeiros para a pesca de atuns e afins. Esse, por sua vez, passou a priorizar seus interesses, ou seja, o crescimento da pesca oceânica utilizando, como meio, os barcos estrangeiros arrendados<sup>107</sup>.

Em termos de modelo de gestão estava inaugurada a gestão cindida, pois deveria ser realizada por duas entidades separadamente, com o que se concretizava mais uma etapa da divisão do indivisível (Dias-Neto, 2003). Por um lado, o IBAMA, vinculado ao MMA, que seguia regulamentando o uso das espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, por outro o DPA, vinculado ao MA, que tinha sob sua responsabilidade o ordenamento das espécies subexploradas ou inexploradas (sic).

Assim, em 1998, segundo Dias-Neto (2010, p. 68), terminava a fase da “gestão ambiental da pesca”, que teria sido inaugurada com a criação do IBAMA em 1989. Nominado por este mesmo autor de “Anarquia oficializada”, (*idem*, 2003p.?).

Esta situação criou um verdadeiro estado de esquizofrenia normativa, pois, além dos problemas em “congelar” o estado das espécies em determinada classe, o que já seria uma aberração biológica, havia também o problema da baixa seletividade das pescarias, que, mesmo tendo como alvo espécies do grupo do DPA, capturava espécies “do IBAMA”, incluindo algumas ameaçadas de extinção. Ou seja, estava formada a confusão que perduraria por muitos anos, até a atualidade.

Mas essa política exigia a qualificação mínima da gestão por parte do governo brasileiro, pois havia a necessidade de negociar cotas de captura com outros países que já pescavam na região, águas internacionais lideiras à ZEE brasileira e de outros países costeiros no Atlântico Sul.

Para isso, o Brasil passou a participar cada vez mais ativamente da ICCAT, órgão regional de ordenamento pesqueiro de atuns e afins em águas internacionais no Atlântico e da qual fazem parte dezenas de países, entre eles, Japão, Espanha, EUA e outros. Havia em defesa dessa estratégia um discurso buscava reparar possíveis injustiças nas distribuições das cotas de captura, que, pelos critérios da ICCAT, privilegiaria países que demonstrassem capacidade de pescar e de reportar dados confiáveis sobre essas operações, o que dava vantagem importante

---

<sup>107</sup> Dias-Neto (2010, p. 71).



para países mais desenvolvidos que praticam pesca em todas as regiões, mesmo distantes de suas costas.

Esta situação provocaria que países periféricos do Atlântico Sul, por exemplo, África do Sul, Brasil, Gabão, Marrocos, dentre outros, não lograssem atingir os critérios da ICCAT para “abrir cotas” para sua utilização, uma vez que para isso haveria que quitar cotas de outros países tradicionalmente presentes nessas pescarias. Daí a estratégia de utilizar o arrendamento como mecanismo de aumentar a capacidade de pesca brasileira em curto espaço de tempo, pois a formação de uma frota robusta para essas pescarias demandaria muito tempo e investimento, que era contestado por alguns especialistas por entenderem que havia frota nacional habilitada para isso, mas que não estava sendo considerada, pois o arrendamento daria ganhos mais fáceis e com menor risco aos empresários nacionais.

Controvérsias a parte, essa estratégia também foi acompanhada de algumas iniciativas que eram necessárias para a qualificação do País neste campo e o DPA começou a desenvolver com o que restou de gestão de pesca no IBAMA algumas estratégias importantes. Neste período foram criados alguns Comitês de Gestão, com seus respectivos Subcomitês científicos, desenvolvido sistema de monitoramento por satélite – PREPS -, e, principalmente foi iniciado o embarque de Observadores de Bordo, primeiramente restrito a embarcações arrendadas, mas que depois foi ampliado para algumas pescarias com frotas nacionais.

Estas estratégia foram fundamentais para mudar o cenário de monitoramento, principalmente o fato de se ter monitoramento a bordo, pois os Observadores de Bordo cumpriam um papel insubstituível por outras ferramentas de monitoramento de pesca, como mapas de bordo ou monitoramento da produção, ao coletar e registrar informações do que era capturado, e não somente o que era desembarcado. A diferença entre as duas coisas é imensa, pois as espécies incidentalmente capturadas são descartadas, caso não haja interesse comercial, como é o caso de tartarugas e albatrozes, ou descaracterizadas a bordo, como era o caso dos tubarões que em geral tinham suas nadadeiras retiradas a bordo e suas cabeças e vísceras descartadas em seguida da captura.

Esta iniciativa se somava a outras já em marcha por parte de entidades de pesquisa e conservação, como o Projeto Albatroz, o Projeto Tamar e alguns especialistas em elasmobrânquios que se beneficiavam pelo fato de ter em mãos os dados dos observadores de bordo. Assim, de um lado havia a geração de informações úteis para a gestão das espécies alvo e conseqüentemente de cumprimento de compromissos junto a ICCAT, e de outro a possibilidade de aproveitar os dados de capturas

incidentais para a elaboração e implementação de planos de monitoramento e de mitigação dessas capturas, o que realmente passou a acontecer em certa medida.

De qualquer sorte, houve um período de adaptação institucional entre o IBAMA e o recém criado DPA, que passou a ter nos seus quadros pessoal oriundo do próprio IBAMA e outros especialistas com experiência no tema. O IBAMA de sua parte efetivou uma mudança da estrutura refazendo seu desenho administrativo com a incorporação dos Centros de Pesquisa ao processo de ordenamento e passou a se dedicar mais intensamente a consolidar essa mudança nas suas rotinas, mantendo em grande parte os fóruns de gestão das pescarias mais tradicionais, o que alguns entendiam como o “abacaxi” da gestão pesqueira, como pode ser observado a seguir:

Com a criação do DPA criou uma divisão no setor pesqueiro. A questão da divisão das espécies que ficariam a cargo do DPA, principalmente os grandes pelágicos, pois se firmou nessa época um movimento entre os produtores de atuns de abrir cotas, de exportação e criaram um grupo e bateram na casa civil e conseguiram a criação do DPA, deixando as espécies sobrexplotadas com o IBAMA, o abacaxi ficou com IBAMA (P21) (grifo nosso).

Os tubarões, as tartarugas, e as aves marinhas indiretamente passaram a ter um espaço de atenção mais definido por conta desses movimentos, afinal são grupos importantes para a pesca de atuns em nível mundial por conta das altas taxas de captura incidental nas pescarias de atuns, principalmente pela pesca de espinhel que foi a grande beneficiada por essa política do DPA. Com mais e melhores dados se tinha o seguinte um paradoxo: numa mão, o aumento do impactos dessa pesca passava ter estimativas de captura e mortalidade desses grupos, o que tornou essas avaliações mais robustas, e isso aumentava a preocupação em termos de impacto a essas populações e demandava mais esforços de conservação; na outra mão, o acesso às embarcações por meio dos observadores de bordo, tanto do governo, quanto das entidades de pesquisa, dava a oportunidade de interagir mais com pescadores e mestres com o objetivo de desenvolver e difundir medidas mitigadoras para reduzir os efeitos dessa interação. Assim, alguns experimentos foram sendo realizados com foco na redução de aves e tartarugas marinhas, como por exemplo: anzóis e iscas modificados, ferramentas e estratégias de desenganche de anzóis,

e sensibilização de pescadores para devolver ao mar com vida animais incidentalmente capturados, dentre outras.

Para os tubarões foi a partir daí foi dado um passo importante de aproximação entre as duas instituições públicas “co-gestoras” da pesca (IBAMA e DPA) com a recém criada SBEEL, quando foi aprovada na sua segunda reunião uma iniciativa de elaborar o Plano de Ação Nacional para a Conservação de Elasmobrânquios, atendendo necessidades nacionais e diretrizes da FAO, que em 1997 tinha lançado o Plano de Ação para tubarões em nível internacional.

O evento que reuniu essas partes, que teve a participação do autor desta pesquisa como representante do IBAMA, foi relatado posteriormente na forma a seguir:

O processo de elaboração do “Plano de Ações para a conservação e o Manejo dos estoques de Elasmobrânquios no Brasil” começou no ano de 2000, durante a II Reunião da Sociedade Brasileira para o estudo de Elasmobrânquios no Brasil - II RESBEEL, realizada em Santos (SP), como resultado de diversas Mesas Redondas. Essas, contaram com a presença de representantes do IBAMA, Oc. Gilberto Sales, à época Diretor de Fauna e Recursos Pesqueiros, e do Sr. Gabriel Calzavara, Diretor de Pesca e Aquicultura do então Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura e Abastecimento – MAA. Em decorrência da solicitação de ambos, foi criada, em Assembleia, a Comissão do Plano de Manejo, cujos trabalhos tiveram continuidade na III RESBEEL (em 2002), com a redação do esboço do referido Plano. O trabalho de elaboração foi desenvolvido por 12 especialistas, membros da SBEEL, de acordo com as normas divulgadas pela FAO para formato e conteúdo do Plano Nacional de Ação (o “*Shark Plan*”): *International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks*, FAO, Roma, ano 1999<sup>108</sup>.

Um dos efeitos dessa mobilização em torno da conservação de tubarões foi a edição da Portaria nº 121 de 24/08/1998, que tinha como foco a regulamentação das redes de emalhe de superfície e fundo, mas tratou também de proibir o “*finning*” (a retirada de barbatanas e descarte

---

<sup>108</sup> SBEEL (2005, p.10).

das carcaças) nesses animais, com restrições ao desembarque de barbatanas cujo peso fosse desproporcional ao peso das carcaças desembarcadas.

Se para os tubarões as novidades da década de 90 foram paradoxais, por aumentarem as capturas em termos gerais e, ao mesmo tempo, mobilizar as entidades em torno da preocupação com sua conservação, para as tartarugas marinhas parece ter sido uma década de ganhos consideráveis com relação a ampliação das ações de conservação, com a expansão das bases do Projeto Tamar para áreas de alimentação (SP, CE), e de um esforço de regulamentação destacado, como por exemplo: tornou obrigatório o uso de Dispositivo de Escape para Tartarugas - TED às embarcações permissionadas para a pesca de arrasto de camarão-rosa no litoral brasileiro (Portaria IBAMA nº 36 de 07/04/1994)<sup>109</sup>; a proibição do trânsito de veículos na faixa de praias onde ocorrem desovas de tartarugas marinhas entre os estados do RJ e RN (incluindo Fernando de Noronha) (Portaria IBAMA nº 10 de 30/01/1995); a proibição de utilização, perseguição etc. da fauna ameaçada de extinção, incluindo as cinco espécies de tartarugas marinhas (Lei estadual PR nº 11.067 de 17/02/1995); a proibição de qualquer fonte de iluminação na faixa de areia de praias onde ocorrem desovas de tartarugas marinhas entre os estado do RJ e RN (Portaria IBAMA nº 11 de 30/01/1995); a definição que o licenciamento ambiental em praias onde ocorre desova de tartarugas marinhas só poderia efetivar-se após avaliação e recomendação do IBAMA, ouvido o Centro TAMAR (Resolução CONAMA nº 10 de 24/10/1996).

Embora a normatização por si só não represente necessariamente um aumento da proteção das espécies, como é o caso da exigência do uso do TED em redes de arrasto, no mínimo acena com essa possibilidade concreta e passa a depender de “fazer valer” as normas mediante estratégias de difusão e de fiscalização, que nem sempre acontecem como o planejado.

Mas uma coisa é certa, a produção de normas não acontece no vácuo. Essas medidas, quando editadas, são tornadas válidas através de normas, que vistas como textos legais, como “letra fria” no papel, que podem não refletir suas histórias. De maneira geral, “Instruções

---

<sup>109</sup> Esta medida foi adotada sem as pesquisas prévias requeridas, pois foi a resposta brasileira à exigências do governo dos EUA para países que exportavam camarão para lá. Na prática tem sido uma medida inócua por não utilizada e precariamente fiscalizada. Este é um capítulo à parte desta história, controverso e recheado de conflitos e posições antagônicas dentro do próprio governo. Para mais informação, ver IBAMA (2007) e Magni (2005).

normativas”, “medidas mitigadoras”, “portarias” ou “regulamentos” são palavras pouco compreensíveis para o grande público que, com razão, as relacionam ao mundo complicado do Direito, que fazem sentido somente a advogados e juristas, ou aos mais iniciados nesse tipo de linguagem.

Porém, vistas como processo de consolidação de PPs, essas palavras carregam consigo distintos processos de concepção e, mais ainda, de percepção de um ou mais problemas e da “construção” de possíveis soluções. Isso significa que cada uma das normas de proteção da natureza, incluindo as tartarugas marinhas, tem como base principal a produção do conhecimento a respeito de alguma fonte de impacto oriunda de atividades de ação e desenvolvimento humano que, no todo ou em parte, afetam as populações da fauna ou flora e que possam ser remediados ou totalmente evitados.

Mas isso não acontece isoladamente, pois para gerar informação de qualidade a respeito de algum fenômeno deste tipo é necessário desenvolver um trabalho coletivo que envolve pesquisadores, gestores públicos, pescadores e empresários de pesca, como é o caso das normas direcionadas a reduzir os impactos da pesca sobre as tartarugas marinhas.

Este processo cumpre alguns passos obrigatórios que incluem primeiramente uma visão muito bem embasada do problema, tanto em termos gerais, como em suas particularidades e suas magnitudes. Em seguida é necessário, no caso de normas para a pesca, aprender com os pescadores como cada uma dessas fontes de impacto acontece, onde e quando elas são mais atuantes, para quais espécies de peixes, crustáceos ou moluscos elas são direcionadas e, principalmente, quais espécies de tartarugas elas capturavam, bem como as idades mais frequentes e as incidências mais comuns dessas capturas.

Após analisar os resultados desses levantamentos é que torna-se possível eleger as pescarias que maior impacto geram para as diferentes espécies de tartarugas marinhas, em função da maior ou menor incidência, combinado com algumas características específicas de cada uma das espécies, principalmente o seu estado de conservação ou risco de extinção. Para isso é necessário definir as pescarias prioritárias, desenvolver processos de acompanhamento de cada uma dessas pescarias através de monitoramento efetuado por técnico, pesquisadores e observadores de bordo do próprio Tamar ou de entidades de pesquisa e conservação, como foi o caso dos Observadores de Bordo do DPA.

Neste tipo de trabalho, a colaboração de outras instituições, bem como de pescadores, mestres e empresários de pesca, é condição fundamental, pois, do contrário, não é possível realizá-lo.

Após essas etapas se inicia o desenvolvimento de pesquisa aplicada para a redução dessas capturas, com experimentos e teste das chamadas medidas mitigadoras, como exemplificado anteriormente.

Somente depois de testadas com participação direta de pescadores é que essas medidas são traduzidas em normas e regulamentos que, cada qual no seu tempo, são submetidas aos fóruns oficiais responsáveis por sua adoção, sendo que, naquele momento as normas de ordenamento de pesca eram editadas primeiramente pelo IBAMA e após a criação do DPA por ação conjunta dos Ministérios de Agricultura (DPA) e do Meio Ambiente pela atuação do próprio IBAMA. Outras medidas dependiam de aprovação somente no IBAMA e, por meio dele, no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA -, como foi o caso da Resolução n 10 acima referida, que trata de ouvir o Tamar em licenciamentos ambientais em áreas de desova.

Todo este esforço tem também as etapas posteriores, como a necessidade de assegurar que as regras são cumpridas, que as normas estão sendo válidas e, ao fim, se a realidade está sentindo os efeitos reais dos objetivos de todo este aparato. O monitoramento contínuo é importante por que a presença dos pesquisadores nas regiões de incidência dessas normas inibe os transgressores e auxilia a planejar melhor a fiscalização priorizando situações nas quais as transgressões são frequentes.

Todas essas etapas podem levar anos, pois dependem da construção do conhecimento de maneira acumulativa e compartilhada entre diferentes atores sociais, principalmente de cooperação entre órgãos governamentais, ONGs<sup>110</sup> e a Academia, e de uma considerável estabilidade institucional que permita que essas etapas aconteçam sem descontinuidade, do contrário, bota-se a perder todo um trabalho já em marcha e, quando se retoma o processo, invariavelmente, há que se começar tudo novamente.

Esta reflexão trouxe ao processo de construção desta narrativa a ideia de utilizar as Normas elencadas nas linhas do tempo das duas espécies como um indicador de capacidade de gestão do sistema governamental envolvido nessa trama. Algo que pudesse auxiliar no reconhecimento de que em determinado período, por conta de determinados condicionantes, as normas eram editadas, e em outros

---

<sup>110</sup> No caso de aves marinhas, principalmente de Albatrozes e Petréis, é importante ressaltar o trabalho pioneiro e exitoso do Instituto Albatroz, que há décadas conduz pesquisas de alto nível e fomenta a implementação de medidas mitigadoras na pesca, participando ativamente dos fóruns de gestão nacionais e internacionais ([projetoalbatroz.org.br](http://projetoalbatroz.org.br)).

períodos não. O resultado dessa análise será apresentado a seguir ao final deste capítulo a título de subsidiar discussões finais.

De qualquer sorte, a reeleição de FHC deu continuidade a um período de influência político/partidária mais acentuada do que se conhecia na área de meio ambiente. A nomeação de um político sem trajetória profissional nesse campo, o então Deputado Federal José Sarney Filho, em janeiro de 1999, em substituição a Gustavo Krause 1995-1998, ia aos poucos dando mais espaços para nomeações de cunho político em escalões cada vez mais baixos na hierarquia, mas não chegava a inviabilizar o desempenho, pois ainda mantinham certa continuidade das políticas em marcha e de uma posição razoável em termos orçamentários. Essa relativa estabilidade contribuiu para que o IBAMA mantivesse algumas políticas seguindo seu rumo, e desta situação se beneficiaram os setores que vinham sendo fortalecidos na gestão ambiental da Autarquia. Isso incluía as tartarugas marinhas que seguiam tendo cada vez mais atenção via estrutura híbrida – IBAMA/Fundação PróTamar -, que mantinha programas de monitoramento e pesquisa com a geração de dados em séries históricas robustas e, ao mesmo tempo, mantinha a presença de agentes e colaboradores nas praias prioritárias de reprodução, o que garantia a proteção desses processos de impactos anteriormente existentes.

Mesmo com o grave solavanco da gestão pesqueira dividida, possibilitou também que o IBAMA se reorganizasse de maneira razoável para gerir o que tinha ficado sob sua administração. Neste caso, a descentralização do processo de ordenamento pesqueiro para os Centros de Pesquisa foi um passo relevante, que deu frutos aproximando um pouco mais setores da pesca do IBAMA na composição dos Grupos Técnicos de Trabalho – GTT -, sucessores dos Grupos Permanentes de Estudo – GPE -, organizados por pescaria, como o da pesca da Sardinha, dos Camarões, Lagosta, etc.

Esses grupos de estudo eram a “casa de máquinas” das normas de ordenamento, pois dali saíam as portarias e instruções normativas que davam os limites ambientais da ação da pesca, embasados no acompanhamento dos estoques realizado por meio da análise dos dados que ainda eram gerados pelo que restou de esforço de estatística sob coordenação do IBAMA. Apesar do desmonte gradativo dessa estratégia alguns grupos “de pesca” resistiam e seguiam trabalhando nessa tarefa, com destaque para as Superintendências do IBAMA no Rio Grande no Norte, Ceará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina – São Paulo, como afirmado anteriormente, seguia tendo a coleta de dados de produção

pesqueira sendo realizado pelo Instituto de Pesca/SP, com o qual o IBAMA interagiu positivamente.

É importante destacar também que resistia ao desmonte um grupo de técnicos na sede do Instituto que mantinha a coordenação desta tarefa de gerar os dados estatísticos nacionais e, apesar da perda contínua de força de trabalho nas “pontas”, seguia trabalhando com métodos de estimativas estatisticamente válidos para gerar os boletins nacionais que foram elaborados sem descontinuidade até o ano de 2009, e que davam subsídios aos trabalhos dos GTTs coordenados por cada um dos Centros especializados do IBAMA.

Assim como esta PP, esses grupos de trabalho foram evoluindo ao longo do tempo a partir dos primeiros criados nos anos 70 pela SUDEPE sob orientação da FAO. Sua configuração inicial era restrita aos pesquisadores da própria SUDEPE, posteriormente do IBAMA, mais cientistas de universidades e outros centros de pesquisa que trabalhavam com as espécies alvo das pescarias. Aos poucos foram incorporando a participação de outras instituições e outras unidades do próprio IBAMA, como a coordenação de fiscalização, e paulatinamente passaram a envolver representantes do setor pesqueiro, apesar das desconfianças de ambos os lados, como descrito nos depoimentos dos participantes reunidos numa categoria específica desta pesquisa:

- **Abrindo-se ao setor pesqueiro:** O setor tinha um discurso que dizia isso: “essa norma tá errada, aquela norma está errada, foi feita por quem não entende nada, os cientistas não entendem nada”. Mesmo nos GPEs com um grupo extenso de cientistas, era visto pelo setor como quem não entendia nada, porque ao propor medidas de controle dos estoques, eram acusados de não propor medidas de aumento da produção. Eram medidas de recuperação dos estoques, muito pelo comando e controle e sem discussão com os interessados e naquele instante, 92, 93, começaram a abrir, e as reuniões dos GPEs se transformavam em verdadeiras assembleias de pescadores. Os GPEs no início do IBAMA, eram somente os cientistas e nesse momento (92 em diante) já tinha a participação de sindicatos, da indústria e também de pescadores (P6). O embrião disso foi o “primeiro grupo de treinamento da pesca no Brasil”, pelo PDP/FAO por volta de 1977. A partir daí se identificaram os núcleos de instituições que



trabalhavam com pesca. Indo do sul pro norte: FURG, UFSC, USP, IP-SP, UFRJ, PESAG, alguma coisa no ES e BA, depois o LABOMAR. O critério de escolha era esse... quem estava trabalhando com a pesca e que faria parte do Grupo Permanente de Estudo – GPE. O GPE inicialmente era técnico-científico. Num momento seguinte evoluiu para um misto do técnico-científico com o setor, pois o coordenador e relator eram instados a apresentar as decisões para o setor, isso por volta de 80, 90 (P12). No GPE fazíamos a avaliação dos dados e sugeríamos períodos de defeso, restrições de áreas, tamanho de malha, de rede etc. Eram reuniões com cerca de 20 especialistas da academia. Quando virou *a gestão do uso foi dado outro enfoque, que não somente a pesquisa*, tendo que ver como estava agora a fiscalização, o cumprimento das normas. Fiscalização do IBAMA, Polícias Ambientais e setor pesqueiro passaram a participar dos GPE, enquanto o pessoal da economia deixou de participar, pois o IBAMA não fazia mais isso (P14). Fazíamos uma lista, mandava p Brasília e trazíamos as pessoas. Dá dividíamos por tema durante os dias; aqui neste auditório do CEPESUL. Levantávamos o que tinha de informação sobre isso, pesquisa, etc. e cada um apresentava os resultados da pesquisa, depois víamos a fiscalização, tudo o que foi feito o que deu certo, o que não. Depois, por último ouvíamos os usuários, apresentávamos os resultados para eles, etc., os saberes deles, as críticas que eles tinham em relação às normas. A minuta nós sentávamos com eles e fazíamos com eles e eles sabiam o que viria na minuta. Em Brasília somente mudava algum detalhe jurídico, mas a gente não mudava o conteúdo e eles sabiam o que iria ser publicado. Fazíamos os relatórios e eles estão disponíveis aqui no CEPESUL, incluindo as minutas cópias das apresentações dos pesquisadores. Isso deu robustez ao processo, pois eles sabiam que não era para sempre, que iriam rever as normas no ano seguinte (P17).

Apesar das limitações estruturais e da perda do enfoque econômico e de fomento, essa adaptação foi sendo incorporada nas rotinas do

IBAMA e o conceito de “gestão do uso” em substituição à “pesquisa e extensão”, nomes e mandatos dos Centros de Pesquisa ao longo das reformas do IBAMA, representavam também essa necessidade de ouvir cada vez mais os usuários no processo de ordenamento.

Ou seja, de um grupo restrito a especialistas do próprio governo, estes espaços foram se ampliando e se tornando aos poucos verdadeiros fóruns de gestão de pesca e lócus dos embates e conflitos entre usuários, cientistas e agentes públicos, na busca de alternativas de ordenamento pesqueiro possíveis com os dados disponíveis em cada momento. Certamente não eram estruturas “dos sonhos” dos agentes, dos cientistas, nem do setor pesqueiro; mas os *novos tempos* e a desarticulação institucional desses mecanismos, principalmente a perda contínua de servidores por aposentadoria sem recrutamento e, principalmente a desestabilização institucional criada com a criação do DPA em 1998, fez com que muitos desses agentes e pesquisadores passassem a ver este momento como o melhor que se pôde fazer em termos de gestão de recursos pesqueiros nas últimas décadas, como pode ser observado a seguir:

Na época do IBAMA tinha uns 20 GPEs funcionando. Só aqui no CEPsul tinham vários. As minutas saíam daqui, ia p Brasília e se publicava. Os Centros tinham uma autonomia muito grande (P4). Na antiga SUDEPE tinham os GPEs, no IBAMA eles continuaram GPEs, quando ele era superintendente do IBAMA, participou de reuniões do GPEs da Lagosta. Só que naquele momento eles começaram a abrir um pouco mais. Até então, o Setor era comunicado das decisões e naquele instante estavam começando um processo de trazer o setor para a construção das decisões (P6). De 8 a 10 GPE's chegaram a existir nessa época no N-NE: piramutaba, camarão, pargo e lagosta; no SE-S: camarão-rosa, camarão sete-barbas, demersais, sardinha e elasmobrânquios, que entrou depois por pressão da SBEEL (P6).

O grifo no final do depoimento acima retrata o movimento dos elasmobrânquios que passavam a ter cada vez mais atenção dos cientistas e, por meio da ação política da SBEEL, recém criada naquele momento, eram aos poucos incorporados aos processos de ordenamento pesqueiro como espécies vulneráveis e que necessitavam de maior atenção quanto

aos efeitos da pesca sobre as espécies, como era o caso dos tubarões martelo, um dos protagonistas deste estudo.

Por outro lado, o DPA, após período de estabilização de sua estrutura recém formada, se qualificava cada vez mais em dar andamento nas estratégias de monitoramento iniciadas, como forma de cumprir requerimentos da expansão da pesca de atuns e afins, prioritariamente para atender seus objetivos de participar da ICCAT de maneira adequada a ponto de justificar o aumento das cotas de captura para o País.

É importante ressaltar o papel que cumpria o Subcomitê Científico que foi criado no âmbito do DPA em 1999 para assessorar a gestão dessa pescaria. Formado por cientistas que já trabalhavam com essas espécies, incluiu também a participação de especialistas nas espécies ameaçadas mais ocorrentes na pesca de espinhel pelágico, como as tartarugas e aves marinhas, este grupo assessor passou a qualificar as análises estatísticas realizadas com foco nas espécies alvo e a participar das reuniões técnicas da ICCAT representando o Brasil juntamente com dirigentes do governo, DPA/MA e IBAMA. Apesar das lacunas de informação oriunda de coleta de dados de produção, este grupo produzia as estimativas de captura das principais espécies ordenadas pela Comissão e dava ao país a condição necessária para almejar o aumento das cotas de captura, objetivo estratégico estipulado pela criação do DPA.

Dessa forma a década de 90 terminou sendo um período bastante conturbado do ponto de vista estrutural na APB em virtude dos desdobramentos da movimentação política de setores empresariais da pesca que culminou com a criação do DPA e a fragilização do mandato do IBAMA com relação a gestão dos recursos pesqueiros.

Este interregno entre a criação do DPA e sua extinção na década seguinte inaugurou um período no qual o componente político cada vez mais ditava os rumos da gestão pesqueira nacional. Se a gestão da pesca no IBAMA tinha alguma proteção do assédio político na busca de benesses por parte do estado, a partir daí o pêndulo começou a pender cada vez mais para a outra banda, tendo como fato político destacado a necessidade de aliar interesses em torno da reeleição, que fez com que o então presidente FHC se dobrasse aos interesses corporativos do setor pesqueiro, independentemente de sua legitimidade e, mais ainda, dos interesses públicos que pudessem ser atendidos com essas mudanças.

Mas a capacidade de adaptação das estruturas institucionais foi um ponto importante a ser observado neste período, pois, a despeito das turbulências geradas com essas mudanças abruptas das estruturas, com o tempo, os principais envolvidos com este tema no governo acabaram por gerar uma sistemática de trabalho que, se não dava um desempenho

desejável, ao menos retomava a condição de fazer valer minimamente os processos básicos de gestão dessas recursos, com a recriação de espaços de gestão, naquele momento compartilhados entre dois Ministérios e conduzido pelo IBAMA, por um lado, e pelo DPA, por outro.

A presença de profissionais do IBAMA no novo DPA, por um lado foi geradora de conflitos e de divisão de grupos de especialistas outrora mais próximos, aqueles que priorizavam o desenvolvimento da pesca, daqueles que davam mais atenção na recuperação dos estoques; por outro lado, aumentava a possibilidade de retomada de alguns procedimentos de gestão com alguma condição de ser novamente funcionais, como o Registro Geral da Pesca, que teve seu coordenador anteriormente do IBAMA, nomeado no DPA, assim como outros servidores que se alinhavam mais com a visão de retomada do fomento da pesca, após tantos anos de gestão com foco na recuperação dos recursos.

Mas a insuficiências de meios, a excessiva centralização da administração do DPA, que não habilitou unidades nas instâncias regionais ou estaduais, e a descontinuidade político/administrativa vivenciadas com as mudanças de mandatos e de escopo institucional pareciam ser os maiores inimigo dessas possibilidades, pois quase tudo que se iniciava numa gestão, era paralisado e precariamente retomado na próxima, ou simplesmente deixado de lado.

Cada vez mais o efeito da componente política na gestão acabava sendo o principal entrave ao desenvolvimento de um desempenho razoável das instituições, qualquer que fosse o modelo. Por este motivo caberia aos cientistas da gestão desvendar essa “caixa-preta” conceitual, que deve ser mais explorado a seguir.

Os conceitos chave deste período dão uma ideia abrangente da década para as TMs: Objeto de sociedade científica; Objeto de controle da ação humana em áreas de desova; Objeto de estrutura institucional para sua proteção; Objeto de regulamentação na área criminal; e para os tubarões martelo: Objeto de sociedade científica; Objeto de controle da ação humana em áreas de desova; Objeto de estrutura institucional para sua proteção; Objeto de regulamentação na área criminal. É importante frisar que esses conceitos se referem a estruturas e normas criadas pelos humanos nas relações criadas e mantidas com as espécies.

Mas o que isso muda para elas? O fato de passarem a ser objeto de atenção de uma sociedade científica, por exemplo, certamente pode trazer benefícios para proteção dessas populações, mas não é um movimento simples e seus efeitos podem tardar muito, ou até não serem efetivos, caso a estrutura da AP não cumpra seu papel de implementar o que foi planejado. Neste ponto as tartarugas marinhas certamente tinham uma

vantagem com relação aos tubarões: um grupo de pessoas mobilizadas e trabalhando incessantemente para a proteção das principais áreas de reprodução dessas espécies no Brasil, monitorando os impactos do desenvolvimento desordenado costeiro, interagindo com pescadores para e moradores para reduzir os riscos de predação nas praias, o que ia aos poucos revertendo as tendências de redução das populações por conta da predação humana de ovos e fêmeas desovando.

O trabalho de mitigação da mortalidade por outros fatores, como a iluminação das praias ou a pesca, não tinham a mesma resposta, por dependerem de outras instâncias e instituições, mas mesmo nesses casos, a mobilização institucional criada pelo híbrido governo/ong contribuía muito para uma maior aproximação entre as normas e os fatos, principalmente por manter profissionais trabalhando nessas interfaces que já havia se ampliado muito, com a entrada em rede de outras entidades e lideranças.

Uma leitura da interação do Projeto Tamar com comunidades de pescadores na Bahia e no Espírito Santo sob enfoque sociológico trouxe outros olhares acerca dessa estratégia de mudar comportamentos predatórios de consumo de ovos e fêmeas em áreas de desova. Com essa lente viu uma intervenção socioambiental nas comunidades pesqueiras que utilizaria estratégias de dominação racional-legal e carismática, efetivadas por meio da atuação do projeto que utilizaria tanto o estado como a ONG com vistas a mudar comportamentos e interferir assim em valores culturais dessas populações (Suassuna, 2007). Trabalhando com foco na interpretação de pescadores, a autora “percebeu e registrou resistências/estratégias/alternativas com vistas a minimizar os impactos sociais e culturais causados pelo Projeto Tamar” (*idem*, p. 18).

A respeito dessa possível tensão cultural, que, sem dúvida ocorrera em alguma medida por conta das estratégias de conservação das tartarugas marinhas, é importante assumir também que, pelo processo histórico em marcha nessas regiões, havia uma disputa do espaço social e cultural que incluía outros vetores de dominação simbólica, como a indústria do turismo, no caso do Litoral Norte da Bahia, ou a atividade de plantio de pinus e eucalipto para a produção de celulose e a atividade mineral e portuária crescentes no Litoral do Espírito Santo.

Esses vetores de desenvolvimento estariam a *disputar as consciências* das populações humanas que habitavam essas localidades, outrora distantes dos grandes centros e aproximadas pela construção de estradas asfaltadas e crescimento econômico notável. Esta disputa era feita pela ação de representantes desses setores que trabalham nas etapas que antecedem a implantação das estruturas e por meio de seminários e

encontros informais com lideranças dessas comunidades divulgam informações acerca desses empreendimentos e de suas vantagens para as populações residentes. Essa ação, que poderia ser denominada de empreendedorismo simbólico, era feita com muito mais sucesso pelo projeto Tamar, ao menos até o tempo em que os outros vetores foram ganhando força, principalmente econômica, e o espaço simbólico passou a ser mais plural, como parece ter acontecido em algumas localidades citadas anteriormente, como a Praia do Forte na Bahia e Regência no Espírito Santo.

Nestes casos, a maneira de ver essas mudanças de comportamento com relação às Tartarugas Marinhas, podem ser extremamente distintas com relação aos fins e as visões de mundo que os define. Certamente, *aos olhos das tartarugas marinhas*, ou daqueles humanos que se empenham em evitar sua redução populacional por conta da predação humana nas praias, teria sido preferível a dominação do Tamar às outras.

De qualquer sorte, no início da década de 2000 o trabalho do Tamar e sua rede de cooperação foi sendo consolidado em diversas direções e mobilizava cada vez mais agentes e entidades. Nas universidades alguns programas de pesquisa passavam a ter cada vez mais investigação com tartarugas marinhas, por meio da maior participação de estudantes em programas de estágio e capacitação oferecidos pelo Tamar nas suas 23 Bases, e da disponibilidade de informação organizada em bancos de dados customizados e que facilitavam sua utilização para estudos de mais longo prazo.

A atuação direta do Tamar em pesquisa também foi aumentando com o tempo e a manutenção de recursos advindos da estrutura híbrida, dava a elas condição de continuidade de pesquisa, conservação e educação ambiental, o que reforçava uma paulatina mudança de imagem social a respeito das tartarugas marinhas em função do trabalho de divulgação, educação e interpretação ambiental realizados nos Centros de Visitantes. Muitas dessas experiências passaram a ser traduzidas em trabalhos científicos.

Nesse movimento foram ampliadas também as possibilidades de parcerias, ora sendo formalizadas pelo órgão governamental, ora pela ONG ou entidades que faziam parte da “rede”; No caso de pesquisas com a questão da pesca, algumas dessas cooperações foram fundamentais para a ampliação da abrangência do tema, que se estende onde quer que haja tartarugas marinhas e pesca, ou seja, em todas as áreas costeiras ou oceânicas, assim, é muito mais difuso espacialmente do que as estratégias de proteção de áreas de desova, mais localizada.

Para as tartarugas marinhas e sua interação com a pesca, a década de 2000-2010 se inicia com a adoção de um plano de ação específico atacar este problema (publicado posteriormente em 2002 - IBAMA, 2002) Este Plano de Ação seguiu diretrizes e formato de outros planos similares editados pela FAO e recomendava algumas estratégias de desenvolvimento de medidas mitigadoras para várias pescarias. Neste período se aprimoraram o monitoramento para dimensionar o grau de interação das tartarugas marinhas na pesca de espinhel pelágico, que se demonstrou preocupante pelos altos índices de mortalidade para a Tartaruga Cabeçuda e a Gigante (SALES *et al.*, 2008), e paralelamente se iniciaram experimentos para reduzir essas capturas.

Esses esforços demandaram cooperações com a NOAA/NFWS dos EUA, com o Projeto Albatroz, de Santos/SP, com o NEMA de Rio Grande/RS, com a DINARA do Uruguai e com o CEPESUL do IBAMA de Itajaí, além de empresas e mestres de pesca que foram envolvidos numa pesquisa de longo prazo (SALES *et al.*, 2010;), que culminou com a proposta de medidas mitigatórias encaminhadas mais adiante, para adoção como norma de ordenamento.

E na pesca do espinhel as tartarugas marinhas, principalmente a Cabeçuda e a Gigante, se aproximavam das aves, dos Albatrozes e Petréis, por estarem numa mesma classe de relação com os humanos, a de “capturas incidentais”, noutra pesca elas estavam mais próximas dos tubarões, a pesca de emalhe oceânico que era direcionada exatamente para a captura dos grandes tubarões pelágicos, dentre eles os Martelo.

Nesse caso, uma pesquisa direcionada prioritariamente aos tubarões martelo foi determinante para aliar forças de pressão contrárias a essa pescaria, ao constatar o alto impacto também para as tartarugas marinhas, principalmente a Gigante (KOTAS e PETRERE, 2003), e que foi finalmente banida pela IN IBAMA nº 166 de 18 de julho de 2007. Estes fatos ilustram a interação entre espécies de não humanos realizadas pelas redes de interesse na sua proteção, por sua vez criadas pelas relações de dependência estabelecidas pelo ato de ser exercida a pesca, de determinadas maneiras, com determinados petrecho, em certas regiões e épocas, e esta ação afetar diferentes espécies de organismos marinhos, tanto as que são alvo por interesse comercial, como aquelas que são capturadas incidentalmente e, dessa forma se aproximam por terem ambas aumentadas suas chances de extinção e, portanto, estarem numa mesma categoria de classificação: as espécies que compõem as *capturas incidentais*, o mundialmente conhecido problema do *bycatch*, que move fóruns de ordenamento pesqueiro nos países e nas entidades

internacionais, mobilizando recursos humanos importantes para sua resolução.

Retomando um pouco da história dessa trama que colocou os Tubarões Martelo e as Tartarugas Marinhas na mesma *Agenda da PP*, é importante entender como isso ocorreu na realidade, no cotidiano das pessoas e organizações envolvidas, desde o despertar de interesse em estudar determinada espécie, como foi o caso dos tubarões martelo, e de que forma isso levou este pesquisador a “seguir-los” e daí por diante, a história conta...:

O doutorado foi com o tubarão-martelo, na escola de engenharia ambiental da USP. Fiz estudos sobre o crescimento, estimativas e modelagens, fiz com anéis, com cortes finos em anéis, vi que são espécies longevas, que chegam de 20 a 30 anos de idade. Tem maturidade tardia, são espécies k-estrategistas de reprodução, levando muito tempo e gastando muita energia p reproduzir, seus filhotes levam muito tempo p crescer, as fêmeas produzem poucos filhotes que vão ter chance de sobreviver. O problema é que nessa história entra a pesca, que cria muitos problemas p eles sobreviverem. A vida deles é muito difícil. (...) Eles nascem a menos de 20 metros de profundidade, em todo o litoral brasileiro, enseadas, praias de baixa profundidade, com disponibilidade de alimentos, bocas de rio, estuários, etc. (...) Nessas áreas há a pesca de arrasto, de emalhe, a pesca artesanal; os que conseguem escapar dessas pescas, os juvenis, vão para a Plataforma Continental, aí eles têm a pesca de emalhe e de arrasto industrial, espinhel de fundo, sendo que as redes de emalhe têm até 20 km de comprimento, e embora sejam para Corvina, pegam muitos tubarões. Daí eles quando adultos ou subadultos eles vão para o Talude, na quebra da plataforma, onde eles ficam copulando, se reproduzindo, e aí tem a pesca de espinhel. Na verdade esses peixes não tem refúgio, onde eles vão tem algum tipo de pesca. A chance de sobrevivência deles é muito pequena, por conta da questão pesqueira (P4).

Nesse movimento de seguir-los foi levado pela ciência a desvendar os efeitos de uma determinada pescaria sobre suas populações, a pesca de



emalhe oceânico assim descrita pelo próprio participante e autor da pesquisa:

Naquela época pegavam muitos tubarões-martelo, pegavam de 20 a 30 por lance, a maioria adultos; então o problema era este, uma agregação de machos e fêmeas para reprodução, principalmente por conta das barbatanas (...) Tinha um japonês de São Paulo que armava os barcos, alugava as redes e comprava as barbatanas e as carcaças, mas o que dava dinheiro eram as barbatanas (P4).

Para isso foi necessário reunir recursos financeiros e negociar alguns embarques com os mestres e armadores dessas embarcações. É importante ressaltar as dificuldades de trabalho a bordo dessas embarcações, com instalações mais que espartanas, com viagens de 15 a 20 dias de mar, com condições oceanográficas normalmente severas por conta da região na qual ocorre, Alto Mar defronte à Costa dos estados de Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Os pesquisadores ou observadores de bordo são alojados em beliches estreitos cedidos pelos pescadores e passam a participar das rotinas a bordo em espaços reduzidos, com uma convivência muito próxima que não permite privacidade e o trabalho a bordo depende inteiramente da capacidade do pesquisador em desenvolver um ambiente de confiança e abertura com o mestre e a tripulação; do contrário teria imensas dificuldade em realizar suas tarefas. Após realizar vários desses embarques, nos quais eram registradas as capturas, coletados dados com a contagem e biometria dos animais, registros fotográficos e coleta de variáveis oceanográficas e material biológico, havia as etapas de laboratório com análises variadas e tratamento estatístico adequado, para somente depois disso, poder transformar essas informações em trabalho científico.

Concomitante aos afazeres de publicar seus resultados, neste caso específico da pesca de emalhe oceânico, de posse desses dados se iniciou a etapa de transformar todo este esforço em propostas de conservação direcionadas a reduzir essa fonte de impacto sobre as espécies. Para essa pescaria, não havia medidas mitigadoras efetivas para reduzir as capturas, seja dos tubarões que eram espécies alvo, seja das tartarugas Gigante que se emalham nas redes que podiam alcançar mais de 15 quilômetros de comprimento com quase 20 metros de altura, verdadeiras ‘cortinas da morte’ como ficaram conhecidas mundialmente.

Contando com um momento de relativa funcionalidade institucional, este trabalho teve eco nas instâncias de ordenamento

pesqueiro do IBAMA, que já vinha recebendo recomendações acerca do problema das redes de emalhar e seus efeitos para os elasmobrânquios desde 1996, quando o CEPENE emitiu parecer de um grupo de especialistas e organizações manifestando preocupação neste sentido<sup>111</sup>, que culminou com a edição Portaria IBAMA n° 121, de 24 de agosto de 1998, que estabelecia regramento para a pesca dos tubarões, e o limite de comprimento máximo em 2,5 km para as redes de emalhe, tanto de superfície como as de fundo.

Mas a retomada deste movimento no início de 2000 se deu a partir da discussão em torno da pesquisa realizada com a pesca de emalhe oceânico, cuja frota mais representativa estava sediada no Litoral de Santa Catarina, que naquele momento, capitaneado na região pelo CEPSUL, que já trabalhava em cooperação com o Tamar e com outras entidades de pesquisa e conservação, como por exemplo:

O NEMA batalhou para acabar de vez com a pesca de emalhe de superfície. Com o regramento esse tipo de pesca foi proibida: ganho para o Tubarão Martelo (P3).

O fato de impactar as Tartarugas Gigante, espécie altamente vulnerável e ameaçada de extinção, foi determinante para que a possibilidade de proibição dessa pescaria fosse aceita pelos órgãos gestores, incluindo o Setor Pesqueiro.

Dessa forma, a norma proibindo este tipo de pesca foi editada, incluindo um período de dois anos para que a frota se adaptasse a esta proibição, partindo para outro tipo de pescaria, neste caso para a pesca de emalhe de fundo direcionado a Corvina e outras espécies. É certo que este exemplo trazia alguns elementos facilitadores para seu êxito, como uma

---

<sup>111</sup> Essas sugestões foram em 1996 reforçadas por subsídios encaminhados pelo CEPENE/IBAMA que apontavam a manifestação de vários grupos técnicos e organizações de conservação e ordenamento, como o Laboratório de Mamíferos Marinhos do Museu Oceanográfico (LMM-MO), pelo projeto Mamíferos do Litoral Sul – NEMA, pelo Grupo de Mamíferos Aquáticos do RS (GEMARS) e pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) e que foram discutidas e referendadas nos *workshops*: “Legislação sobre a Pesca de Tubarões e Raias no Brasil” e “Dinâmica de Populações, Pesca e Conservação de Elasmobrânquios” realizados durante a VII Reunião do Grupo de Trabalho sobre Pesca e Pesquisa de Tubarões e Raias no Brasil (GTPPTR), em Rio Grande, em novembro de 1995 (MPA e MMA, 2011, p. 8).

crescente pressão internacional para reduzir ou banir essa pescaria<sup>112</sup>, e a pouca resistência do setor pesqueiro para sua proibição, uma vez que tratava-se de um tipo de pescaria muito arriscada e com cada vez mais dificuldades de retorno financeiro.

Os cada vez mais baixos rendimentos desta pescaria se davam por conta da redução dos estoques das espécies alvo, os tubarões, que já sentiam os efeitos da sobrepesca desta e de outras pescarias que impactavam diferentes etapas de vida, desde os períodos reprodutivos, em águas mais rasas, até sua distribuição em áreas oceânicas nas fases adultas. Porém, o conhecimento de pescadores a respeito desses fenômenos é imensa e mesmo com a redução drástica da biomassa de algumas espécies, como os tubarões martelo, os rendimentos se mantiveram em níveis razoáveis por conta da pesca seguir sendo realizada em áreas de agregação. Isso ocorre porque a distribuição espaço-temporal dessas espécies não é homogênea, e a sobrepesca desencadeia uma redução das populações e uma concentração mais definida em determinadas épocas e áreas cada vez menores utilizadas para as etapas de reprodução e crescimento de filhotes e juvenis.

Uma vez que a pesca pode ser realizada nessas áreas, pode se manter níveis de captura rentáveis por um tempo; este fenômeno foi descrito por (VILLWOCK DE MIRANDA e VOOREN, 2003), com o agravante que essas capturas, quando acontecem sobre espécies em perigo ou ameaçadas, podem exceder a capacidade de manutenção das populações e leva-las à extinção; “por esta razão, a conservação de espécies ameaçadas pode incluir a cessação de algumas pescarias” (VOOREN e KLIPPEL, 2005).

O longo processo que envolveu essas pesquisas e sua evolução para uma norma de conservação é adequado para se observar a importância de algumas variáveis que influenciam o desenvolvimento dessas ações, com destaque para: *Tempo* (este processo levou entre 7 e 8 anos para sua efetivação); *Tamanho* (dependia de estruturas institucionais descentralizadas, próximas do problema, com estruturas de laboratórios e espaços de ordenamento pesqueiro); *Insumos* (recursos para o funcionamento dessas estruturas institucionais); e, não menos importante, *Autonomia* (quase todas as etapas do estudo dependiam de decisões de

---

<sup>112</sup> Em paralelo ao que vinha ocorrendo no Brasil, deflagrou-se uma grande crise internacional decorrente dos impactos que a pesca com redes de emalhe pelágicas de grande porte passou a provocar em todos os mares do mundo, o que levou a Organização das Nações Unidas – ONU, já em 1989, a aprovar a Resolução 44/225, recomendando a proibição imediata desse tipo de rede no Pacífico Sul e uma moratória dessa pescaria em todas as áreas de alto mar (IBAMA, 2011)

mérito para sua realização, que eram tomadas nas unidades descentralizadas).

Essas variáveis determinam em grande medida os resultados deste processo, pois se não houvesse essas condições, não seria possível que essas etapas fossem cumpridas e os efeitos deste esforço dos humanos não seria percebido pelas espécies com relação a diminuir o impacto desta pescaria em suas populações.

Essas variáveis são tão básicas para qualquer sistema produtivo que pode parecer ingênuo evoca-las como necessárias para que a APB “funcionasse” a ponto de possibilitar o ciclo completo deste fenômeno, contribuindo decisivamente para que esta PP fosse implementada, ao menos neste objetivo particular de reduzir impactos de pesca sobre espécies ameaçadas de extinção.

Mais uma vez é importante levar em conta que isso só foi possível com a estratégia de se construir “*tijolinho por tijolinho*”, iniciado pelo interesse de um pesquisador em determinada espécie, conduzindo sua formação e especialização a direcionada a ela, passando por todas as etapas resumidas acima, culminando com a normatização e, seu cumprimento na prática, como foi o caso, a presença dessas variáveis dependia também diretamente de uma relativa *estabilidade da estrutura institucional*, que naquele momento era dada pelo IBAMA como órgão gestor dos recursos pesqueiros e, mesmo com a divisão ocorrida pela criação do DPA em fins de 1998, seguiu com o mandato de ordenar a gestão de pesca sobre espécies sobreexplotadas e ameaçadas de sobreexplotação, como era o caso, contando também com uma estrutura capilarizada, “na ponta”, como era o CEPSUL localizado em Itajaí/SC.

Mas a década de 2000-2010 guardava surpresas importantes para esta PP exatamente no quesito da estabilidade da estrutura do governo, pois algumas mudanças drásticas viriam a tumultuar mais ainda este ambiente já alterado com a criação do DPA em 1998, principalmente com a criação da SEAP em 2003 e do MPA em 2009, que provocou mudanças importantes na gestão da pesca e dos recursos pesqueiros, e do ICMBio em 2007, que alterou bastante a estrutura do governo federal na área da conservação da biodiversidade, como se verá mais adiante.

Conforme citado anteriormente, o componente político cada vez mais ficava evidente em ditar os rumos da APB e assim exercia um papel determinante com relação a capacidade das PPs de gerar resultados esperados. O ambiente político foi ficando cada vez mais acirrado com a proximidade das eleições de 2002 que deram vitória ao PT e inauguraram um período de mudanças políticas importantes com reflexos claros em

todas as áreas do governo, que passou para a história como um estilo de se fazer política, o “Lulismo”.

Segundo análise da conjuntura política do país naquele momento, André Singer argumentou em favor de uma diferenciação essencial entre os governos FHC e Lula. Segundo sua análise publicada na obra “Os sentidos do Lulismo - reforma gradual e pacto conservador” (Singer, 2012), os governos de FHC teriam sido caracterizados ser fiel à cartilha neoliberal, enquanto que o que viria a ser o governo Lula ficaria marcado pelas “rupturas e recombinações feitas na contramão dessa cartilha, por meio do fomento do mercado interno, aumento do emprego, do crédito e do consumo. Singer formulava sua tese sobre o lulismo a partir do conceito de populismo, ilustrado pelo que chamou de “Espírito de Sion”.

A priorização da participação social nas PPs era uma das bandeiras do novo governo e a ampliação dos espaços de participação na gestão mediante consultas populares foi uma das estratégias utilizadas para este fim.

Nessa direção foram realizadas as Conferências Nacionais que reuniam representantes de diferentes espaços da sociedade, em distintos níveis de governo, com organizações de comitês e conselhos que elegiam delegados e que culminavam em reuniões em nível nacional com a participação de milhares de pessoas com o objetivo de discutir e formular agendas de governo para as mais distintas áreas.

Embora possa haver divergências quanto a qualidade da contribuição das conferências para aprimorar as PPs, é certo que elas ampliaram muito a prática da democracia participativa no País (POGREBINSCHI *et al.*, 2010), reforçando a importância da mobilização social e da expectativa de dar voz a uma gama imensa de representações sociais que anteriormente não eram ouvidas na definição de uma determinada política pública.

Embora já existissem como estratégia de governo desde a era Vargas – criadas Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937 – como forma de dar mais legitimidade à discussões na área da saúde (FARIA *et al.*, 2012, p. 260), foi no governo Lula a partir de 2003 que elas se expandiram, sendo que, até 2011

80 delas foram realizadas: 21 na área da saúde; 20 relacionadas aos temas das minorias; 6 relativas ao meio ambiente; 22 a respeito da economia, do Estado e do desenvolvimento; 17 sobre educação, cultura e assistência social; e 11 sobre direitos humanos (AVRITZER, 2012, p. 5).

Duas delas foram importantes pelos desdobramentos que tiveram com relação ao tema deste estudo: a Conferência Nacional de Pesca e a de Meio Ambiente, por conta da mobilização social em torno desses temas que fomentou a adoção de mais espaços de participação na gestão da conservação e de pesca.

A despeito dos resultados concretos em termos de influenciar a agenda política, o que aparentemente não ocorreu na área de gestão de pesca e recursos pesqueiros, o que mais marcou essas experiências foi a percepção da participação social como um novo momento de conagração popular, de reunião de diferentes matizes ideológicas e de encontro de diferentes interesses sociais que passaram a ter um espaço mais ampliado de participação, com o sentido de interação entre atores de diferentes níveis de importância ou status político e social, de confronto de ideias em muitos casos, de acirramento de conflitos, e menos de busca de consenso ou de possibilidade de deliberação em qualquer nível. Ao menos essa foi a percepção de alguns especialistas, dentre eles um participante desta pesquisa:

o segundo erro do PT foi começar uma consulta e participação muito generalizada, como se fosse tudo uma coisa só, com as conferências nacionais. Nas conferências nacionais cada um começou a trazer suas prioridades, etc., eram milhares de pessoas, a primeira eram 3.000, que acarretou uma demanda imensa para uma estrutura muito pequena (...) políticas muito populistas, este foi o segundo erro crasso<sup>113</sup> (P21).

Embora os resultados dessa experiência possa ter sido mais positivo em algumas PPs setoriais mais maduras em termos de arranjos institucionais de participação, como por exemplo a área da saúde (FARIA *et al.*, 2012), na área de meio ambiente a marca mais evidente foi um reviver da RIO 92, em termos de espaço de encontro de distintas correntes que se agrupam sob o tema amplo do meio ambiente.

Este fenômeno aciona a discussão acerca da participação como um fim em si mesmo, que em estudos anteriores o autor denominou de *participatismo*. O uso deste termo como representando um neologismo caricatural da ideia de participação não é comum na literatura

---

<sup>113</sup> Para este participante, o primeiro erro crasso teria sido o “Aparelhamento com forte conotação prepotente e arrogante, isso foi muito forte. Foi apagar o passado com uma falta de humildade muito grande (P21).

administrativa, mas foi utilizado com a mesma conotação por outros autores, como, por exemplo, como a denominação de uma “doença”, uma síndrome que acometeria determinadas democracias, como está expressado a seguir nas palavras de Álvaro Santi, músico e escritor, ao analisar este fenômeno no campo das PPs da Cultura:

Este artigo descreve um fenômeno cada vez mais comum, espécie de doença infantil da democracia, ainda pouco estudado pelas ciências sociais, e que à falta de melhor nome poderia chamar-se “Síndrome de Sísifo” ou “participatismo circular infinito”. Ele parece atingir com mais frequência (mas não exclusivamente) governos de esquerda, em pastas de pouco prestígio e recursos, em momentos de crise. O primeiro sintoma é o uso de mecanismos de consulta aos cidadãos, tais como de fóruns e conferências – de resto saudáveis. Findo o processo, ao qual se deu ampla publicidade, o mesmo governo justificará (quando se der a esse trabalho) o não atendimento às demandas surgidas por serem irrealizáveis no curto prazo, exigirem complexa articulação política, dependerem de outras pastas, contrariarem interesses, ou simplesmente não serem prioritárias, ou tudo isso junto. Autorizando-se, dessa forma, a executar seus próprios planos, que fatalmente coincidirão com uma ou outra daquelas demandas (coincidência que será ressaltada nos discursos), deixando de lado o restante. Naturalmente, tal atitude costuma provocar queixas, restritas porém a uma minoria de agentes que, tendo atendido ao chamado do governo e acreditado em sua intenção de encarar problemas estruturais e históricos, dedicaram ao processo participativo horas de trabalho não remunerado. Finalmente, um novo gestor, seja de que partido for, ao assumir, se não ignorar simplesmente os resultados daquele processo (bem como tudo o mais que seu antecessor realizou), encontrará motivos para desqualificar as contribuições recebidas, seja porque estão desatualizadas, seja porque a forma de consulta não foi a mais adequada, seja porque os participantes não eram suficientemente representativos. E eventualmente anunciará, como inovadora proposta da sua gestão, uma... ampla

consulta à sociedade, iniciando novo ciclo da doença<sup>114</sup> (grifos nossos).

Este trecho do artigo acima, mesmo não sendo oriundo de uma reflexão científica, é adequadíssimo ao representar de forma peculiar o que vem sendo retratado nessa narrativa e deve servir como ponto de reflexão teórica para algumas análises que serão necessárias quando abordado o tema da participação na gestão: por um lado, os elementos aparentes destacados pelos discursos oficiais dos órgãos públicos, que destacam a participação como processo cada vez mais difundido; por outro, a real participação nas decisões estratégicas de mérito, principalmente nas fases de implementação dessas PPs que, ao que tudo indica, na área ambiental ficam reservadas aos especialistas mediados pelos gabinetes e acordos políticos, muitas vezes velados, nem sempre benéficos aos interesses “da natureza”. O teor e a ordem de priorização das infranormas surgem deste processo e dessas decisões.

Do ponto de vista da formulação de PPs, que seria um objetivo almejado para as Conferências Nacionais, esta representação é muito próxima do que se viu como resultado das Conferências nacionais, pois seu objetivo mais importante, ao que parece, não foi plenamente alcançado, já que a agenda das PPs ambientais não foram redefinidas pelos resultados dessas Conferências, mas pelo PAC, como se verá mais adiante. Ou seja, o *participatismo*, entendido como um fim em si mesmo, foi preponderante no lugar da efetiva *participação* como estratégia de legitimar a montagem dessas agendas de PPs.

No entanto, ao ampliar a participação para setores mais próximos dos movimentos sociais, gerou-se uma relativa, mas perceptível mudança de composição de forças que passou a privilegiar as agendas sociais relacionadas ao ambientalismo, com a preponderância do *sociambientalismo* por sobre o *conservacionismo*, na visão do autor, um “falso dilema” teórico e ideológico que drena muita energia no campo do ambientalismo<sup>115</sup>.

De qualquer sorte, a maior importância dada ao processo participativo nas PPs teve como consequências (1) uma mais intensa importância dos espaços de participação social na gestão ambiental, seja por meio dos conselhos e comitês das unidades de Conservação, e (2) a priorização da criação de UCs de uso sustentável em detrimento da criação de UCs de proteção integral.

---

<sup>114</sup> Disponível em <http://www.sul21.com.br/jornal/a-participacao-de-sisifo-ou-a-reinvencao-periodica-da-roda-por-alvaro-santi/>, consultado em 12/12/2016.

<sup>115</sup> A respeito deste “falso dilema”, ver Dourojeanni e Pádua (2001, p. 122-127).



A ênfase na abertura de espaços de participação se tornou uma marca deste período e tanto as UCs, quanto os Centros de Pesquisa foram instados a formalizar os conselhos e comitês por força dessa política fortemente conduzida pelo governo.

As Reservas Extrativistas tiveram grande impulso neste período. Segundos dados oficiais (CNUC, MMA, 2016<sup>116</sup>), das 90 Reservas Extrativistas federais ou estaduais, 43 delas foram criadas ou ampliadas a partir de 2002, caracterizando um crescimento importante desta categoria no Sistema Nacional de Unidades de Conservação demandando também maior participação orçamentária do componente social no orçamento da área de meio ambiente do governo. Mas isso não chegou a afetar diretamente as PPs ambientais em termos de ter significado perdas consideráveis para sua implementação, que nos primeiros anos dessa década seguiam agendas já estipuladas em momentos anteriores.

Para a conservação das Tartarugas marinhas esses primeiros anos da década não chegaram a mudar substancialmente o rumo das estratégias já em curso, ao menos até o ano de 2007 quando se deu a criação do ICMBio. Até este evento o IBAMA seguia implementando as políticas ambientais federais e a estrutura direcionada a este tema não chegou a sofrer grandes mudanças em termos de capacidade de gestão, que foi consolidada parcialmente pela renovação da Estrutura Regimental do IBAMA editada por meio do Decreto nº 3.833/2001.

A exceção a esta aparente estabilidade da estrutura de conservação das TMs foram as mudanças drásticas que ocorreriam na área de gestão de recursos pesqueiros que serão descritas a seguir; no caso do aparato institucional voltado às essas espécies, o Projeto Tamar seguia basicamente com a mesma configuração estrutural da década de 90.

O que pode ser destacado no início dos 2000, seguindo as Tartarugas marinhas, foi a ampliação das interações interinstitucionais e suas influências e fortalecimento da rede de cooperação científica e de interesse social em torno da conservação dessas espécies.

No âmbito internacional houve em 2003 a criação Rede de Pesquisas e Conservação sobre Tartarugas Marinhas do Atlântico Sul Ocidental – Rede ASO Tortugas - que reúne especialistas do Brasil, Argentina e Uruguai. Esta rede ampliou espaços de cooperação principalmente em torno da problemática da pesca sobre essas espécies, uma vez que o que une esses países em torno das tartarugas marinhas não são os processos reprodutivos, limitados às áreas mais ao norte do estado

---

<sup>116</sup> Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, disponível em <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs>, consultado em 03/09/2016.

do Rio de Janeiro, mas sim as altas taxas de capturas incidentais na pesca e o problema dos da ingestão de resíduos sólidos que afetam as TMs em todas as latitudes. Neste tema da interação com a pesca a Rede ASO foi importante para incorporar mais especialistas ao tema, a integrar mais aqueles que já trabalhavam isoladamente e a tornar mais atrativo para estudantes e formandos nos cursos afins.

Este e outros espaços de discussão científica se confundiam com ativismo ambiental e aumentavam as possibilidades de interação entre membros que ocupavam diferentes posições no campo de pesquisa e conservação, desde os “dinossauros”, aqueles profissionais já consagrados, como mestrando, doutorandos e estudantes de graduação em busca de referências para suas escolhas profissionais.

Essa experiência de forte interação envolvia não só as reuniões técnicas fechadas, mas incluía também o que se denominava de Jornadas, abertas a estudantes e outros interessados no tema. A mescla dessas diferentes classes de público originava um ambiente rico de troca de experiências entre esses participantes, não só no campo profissional, mas reforçava alianças pessoais já existentes, possibilitava a formação de novos vínculos de amizade e dava origem a uma série de trabalhos compartilhados que foram sendo cada vez mais frequentes entre os especialistas dos três países.

De acordo com a teoria de formação de agenda em PPs, tendo como referência a ontologia Kingdon (2003), com o Modelo de Múltiplos Fluxos, e a abordagem das *advocacy coalitions*, de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999), isso pode ilustrar como se dá a formação das “comunidades políticas”, ou das “coalizões de defesa”, respectivamente, em torno da conservação dessas espécies, transpondo fronteiras nacionais e fortalecendo possibilidades de atuação de seus membros em outros espaços de formulação e deliberação das PPs em seus países.

Deste ponto e vista, a Rede ASO Tortugas teve papel central em alçar as tartarugas marinhas a patamares mais destacados em termos de atenção nas PPs pelos governos de Uruguai e Argentina, além de ter sido importante como defesa de interesses das tartarugas marinhas no Brasil em episódios de embates com relação ao setor pesqueiro, tendo inclusive sido relevante na elaboração de trabalhos científicos compartilhados entre Brasil e Uruguai no âmbito da ICCAT e em revistas científicas internacionais envolvendo pesquisadores dos três países (DOMINGO *et al.*, 2006a; LOPEZ-MEDILAHARSU *et al.*, 2007; PONS *et al.*, 2010, 2013).

A Rede ASO Tortugas foi uma iniciativa interessante no cenário internacional da pesquisa e conservação das tartarugas marinhas, por ser

uma cooperação entre países do Hemisfério Sul, uma vez que tradicionalmente este tema tenha tido a preponderância de entidades internacionais capitaneadas por organizações sediadas nos EUA, como é o caso da *International Sea Turtle Society*<sup>117</sup> (ISTS), ONG criada em 1996 dedicada a promover anualmente o Simpósio Internacional de Tartarugas Marinhas, maior fórum científico dedicado aos quelônios marinhos, do qual Brasil, Argentina e Uruguai já participavam ativamente.

A participação nas reuniões da Rede ASO de organizações de maior porte, como o *World Wildlife Fund* – WWF, por meio de sua Regional *WWF Programa Marino para Latinoamérica y el Caribe*, San José, Costa Rica. e a *Duke University*, também deu frutos em termos de cooperação, entre eles o diagnóstico da interação de tartarugas marinhas e pesca na região - *The Impact generated on Sea Turtles by Fisheries in the Southwestern Atlantic Ocean* – (DOMINGO *et al.*, 2006b), documento elaborado com a participação de vários especialistas dos três países com apoio financeiro do WWF e que teve papel importante por dar destaque a este tema nos países da região e de consolidar a Rede ASO Tortugas no cenário internacional.

Com relação aos tubarões também foi evidente o crescimento das interações entre grupos de especialistas/ativistas na década de 2000-2010, como exemplificado no caso da proibição da pesca de emalhe oceânico. A força da disseminação de laboratórios e a formação de pós-graduandos nessa área foi dando mais e mais robustez a essas forças inicialmente restritas a poucos especialistas, mas que com a criação da SBEEL, a partir de 1995 este espaço foi se ampliando e as reuniões seguintes, de 2000 em Manaus, e de 2002 em Santos, lograram dar base política suficiente para o engajamento deste sociedade científica em termos políticos e que teve eco nas instâncias de governo culminando com a elaboração do Plano de Ação Nacional de Ação para a Conservação e o Manejo dos Estoques de Peixes Elasmobrânquios no Brasil (SBEEL, 2005) e da publicação de algumas normas de conservação dos elasmobrânquios no mesmo período:

- Realocação de *C. signatus*, *C. longimanus* e *C. porosus* do Anexo 1 para o Anexo 2 e exclusão de *L. nasus* do Anexo 2 (IN MMA n° 52 de 08/11/2005);
- Estabelecimento dos tamanhos mínimos de captura para a pesca comercial das espécies *S. argentina*, *M. fasciatus*, *S. lewini* e *S. zygaena* (IN MMA n° 53 de 22/11/2005);
- Regulamentação das pescarias de rede de emalhe (superfície e fundo), definindo as características do petrecho, limitando a frota e a concessão

---

<sup>117</sup> <http://internationalseaturtlesociety.org>

de novas permissões e determinando que as embarcações de rede de emalhe de superfície oceânica - malhão mudem oficialmente de modalidade no prazo máximo de 2 anos (IN IBAMA n° 166 de 18/07/2007).

No entanto, a turbulência criada por meio das mudanças do marco institucional de gestão de pesca, iniciado com a criação da SEAP em 2003 e ampliado com a criação do MPA em 2009, mais a cisão do IBAMA com a criação do ICMBio em 2007, gerou consequências importantes para as estratégias analisadas neste estudo, evidenciando a importância da APB e suas idiosincrasias na configuração e nos resultados das PPs, hipótese central desta tese e que deverá ser aprofundada mais adiante.

Porém, para ser fiel aos princípios da TFD, essa discussão deve ser precedida de outra, mais conceitual, que demonstre o que os dados trouxeram acerca da dimensão *política* desta trama, que passou e ter um papel cada vez mais proeminente ao determinar os rumos da APB e, por meio dela, para os resultados da PP que até esse momento estava em construção.

O termo *Política* tem sua origem filológica na palavra grega *politikós* que tem o sentido de cidade, civil, cidadão, civismo. Segundo (ABBAGNANO, 1998, p. 773) pode designar várias coisas, e teria basicamente quatro conotações:

1ª doutrina do direito e da moral; 2ª teoria do Estado; 3ª a arte ou a ciência do governo; 4ª o estudo dos comportamentos intersubjetivos. O primeiro conceito foi exposto em *Ética*, de Aristóteles. A investigação em torno do que deve ser o bem e o bem supremo, segundo Aristóteles, parece pertencer à ciência mais importante e mais arquitetônica: "Essa ciência parece ser a política. Com efeito, ela determina quais são as ciências necessárias nas cidades, quais as que cada cidadão deve aprender, e até que ponto" (*Et. nic. L, 2, 1094 a 26*).

A segunda conceituação, sendo *Política* a Teoria do Estado, foi utilizado também por Aristóteles na sua obra *Política* (*Pol, IV, 1,1288 b 21*) e com este sentido a Política teria duas funções: "1, descrever a forma de Estado ideal; 2, determinar a forma do melhor Estado possível em relação a determinadas circunstâncias" (*idem, ibidem*).

O sentido de *Política*, para os fins desta pesquisa pode ser aquele utilizado para designar o que os Participantes expressaram quando se

referiam à *Política* com “P” maiúsculo, relacionando-o com a ideia de ordem em torno da vida humana associada e decorrente desta interpretação será assumido com o terceiro sentido citado acima, que expressa “a arte ou a ciência do governo”, assumindo que quando mencionado com este sentido, *Política* pode ser entendido como sinônimo de Política Pública - PP.

No entanto, como se verá mais adiante, o sentido que mais se aproxima da conotação dada ao termo pelos Participantes, quando se referiam a ela com sentido negativo, é a *política* com o sentido disfuncional, a antítese da *Política*, que para comodidade metodológica será utilizado com “p” minúsculo para diferencia-lo do anterior, com “P” maiúsculo.

Uma “família” de categorias foi organizada tendo como ideia central esta conceituação expressa nos dados, conforme exemplificado abaixo:

- **Interpretando a Política** (vendo “pressões” de todos os lados): é o setor pesqueiro, conservacionistas e lobby social e quem grita mais acaba levando (P1); Quando houve a abertura política todos nós participamos de um sonho infantil, de que o que não era da ditadura era bom... e isso não é totalmente verdade: somos humanos e existe muito interesse... é um jogo de interesses (P7). Visão utilitária, não há olhar do bem público nem nos fóruns democráticos (P8). (...) mas como não temos visão de estado, só de governo administrando, então você não tem responsabilidade de estado, só de governo, aqueles resultados que atendem somente a manutenção do poder. O estado tem responsabilidade neste negócio. Tem que ter visão de estado... Não me refiro ao tom nobre da política, de política pública, que você tem que ter, que deve reger a relação entre os homens e com a natureza. Falo da politização com o sentido de quando ela envolve interesses não focados nos interesses coletivo, mas dos grupos que se organizam para ocupar os espaços de poder. (...) o problema é quando o estado, no papel de mediador, acaba tendendo para um ou para outro grupo, na medida que se faz maior pressão sobre eles (P11). Recebi os cabeças do CONEPE – Conselho Nacional da Pesca e disse: “vocês aproveitaram o melhor momento da organização

institucional para corromper e não para construir!” E eles concordaram... O *político* entra nessa esfera! É o político lamentavelmente não no melhor dos sentidos, porque simplificando, a *Política* é “a arte de definir limites”. Quando falo que a conjuntura política não favorece é porque o momento político vivido não favorece a definição de limites (P12). Perg.: o que é político neste contexto? Resp.: Poder, poder, poder; por exemplo, o interesse de estar numa prefeitura, ser vereador no futuro, mostrar para a comunidade que deve confiar neles, porque eles conseguem as coisas, um pfer na casa do fulano, do coordenador do movimento, etc. (P18). O respeito à coisa pública deve ser a base da Política, e esse respeito tem por detrás o respeito às pessoas. Em princípio o que seria um político? Ele não é um imperador, não pode fazer o que ele quiser. Ele está a serviço, ele está lá pra gerenciar algo que não é dele. Por isso ele tem que ter respeito. Ele tem que ter respeito com a coisa pública... A *política* na esfera imediata está cuidando de interesses particulares. A grande *Política* estaria preocupada com *interesses das gerações futuras* (P20) (grifo nosso).

Com essas expressões do que seria a *política* na visão dos Participantes, é possível relacionar esses sentimentos de revolta e indignação com o sentido dado à *política* relacionando-a a interesses particulares ou de grupos, contrário ao sentido clássico de *Política*, mais próximo do termo popular *politicagem* e, segundo essa interpretação, sob influência dos movimentos *políticos* que passaram a ditar os rumos que esta PP foi seguindo nas últimas décadas, por meio do uso *político* das estruturas da APB.

A preponderância dos interesses corporativos foi sendo pouco a pouco concretizada com ocupação dos espaços de participação social para a gestão, principalmente depois de 2002 com a disseminação das estruturas de consulta priorizadas pelo governo, atendendo compromissos coerentes com a agenda política do momento.

No caso da gestão de pesca, os fóruns de participação amplos, como as Conferências Nacionais, se transformaram numa verdadeira “lista de lavanderia”, tal a profusão de recomendações irrealizáveis pela estrutura ínfima do estado. E esse resultado não foi por falta de

participação, como pode ser observado no relatório do governo a este respeito:

A gestão e participação social nas políticas públicas é uma das diretrizes do Plano Mais Pesca e Aquicultura, e é realizada de formas e em escalas diferentes. (...) Foram realizadas três conferências nacionais nos anos de 2003 (956 participantes), 2006 (2.000 participantes) e 2009 (2.200 participantes) e o I Encontro Nacional das Trabalhadoras da Pesca e Aquicultura em 2004 (463).

Porém, os resultados dessas consultas pouco eram refletidos nas decisões que poderiam ter consequências reais para a conservação das espécies, fossem alvo das pescarias, fossem as espécies ameaçadas que dependiam de medidas concretas de controle. O *participatismo* mais uma vez era preponderante e foi nos comitês de gestão de pesca que este fenômeno ficou mais evidente, como se verá mais adiante ao analisar os Comitês Permanentes de Gestão criados para assessorar a SEAP no ordenamento pesqueiro.

Nas interpretações dos especialistas acima relatadas fica clara a visão de que os movimentos da PP nesse contexto teria deixado de lado os interesses públicos, que eles traduziam como *a visão de longo prazo e o respeito pela coisa pública*, privilegiando interesses mais imediatos, de grupos ou indivíduos em detrimento do coletivo.

Em relação ao conceito de interesse aplicado neste contexto, cabe proceder uma análise teórica, mesmo que superficial, a respeito do interesse público relacionado ao meio ambiente, que caracterizaria aqueles “metainteresses”, que teriam como beneficiários a totalidade da sociedade, como seria o caso da conservação da biodiversidade. Se numa ponta da escala de interesses haveria o individual, na outra estariam os “interesses difusos”. Para aclarar melhor esta ideia, cabe observar que interesses difusos, segundo Mancuso (2004, p. 114):

São interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores).

Nesta classificação da categoria interesse, no processo descrito pelos Participantes isso pode ser entendido como um distanciamento dos interesses difusos, mais gerais, e uma aproximação mais acentuada dos interesses individuais ou de grupo. Mas se a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e dos mandatos institucionais definidos para cumpri-la, os interesses de proteção da biodiversidade, aparentemente difusos, tornaram-se “afetados institucionalmente”, os mesmos não deixariam de ser difusos, pois seguem sendo de interesse “metaindividual”, mas passariam a ser operacionalizáveis por meio da ação das PPs; assim como o caso da qualidade do ar, interesse essencialmente difuso, mas que pode ser concretizado em interesse público do momento que um município estabelece parâmetros de emissões aceitáveis e os monitora.

Ou seja, se um determinado interesse, a princípio difuso, como a conservação da biodiversidade, por exemplo, passa a ser considerado interesse público, e mais, um direito fundamental, ele não deixaria de ser difuso; ou seja, não perderia este *status*, mas correria o risco de tornar-se negociável, pela precária operacionalização por parte do estado, ou até por ação de grupos interessados na sua “flexibilização”, na sua “relativização”, que parece ser o caso dos fenômenos destacados neste estudo. Esta hipótese lembra uma máxima que o autor ouviu certa feita de um industrial carioca, capitalista convicto, ao analisar a estratégia de precificação de elementos da natureza pelo uso da valorização ambiental e da ideia de ativos: “cuidado ao botar preço na natureza, pois tudo que tem preço, é passível de ser comprado”.

Profecias e elucubrações à parte, na percepção desses agentes e especialistas, teria havido um momento no qual este fenômeno teria sido mais acentuado, a partir de alguns movimentos da APB que indicavam uma maior influência dos grupos de interesse nas decisões estruturais do governo. Nesta perspectiva, o papel de tutela por parte do estado com relação a essas espécies se dilui numa categoria mais geral que é a tutela sobre o meio ambiente, princípio constitucional importante, mas que sofre de delimitação mais marcada para sua operacionalização por meio da AP e da atuação institucional dos órgãos criados para cumprir este papel.

Isso porque, no momento que o meio ambiente é interesse difuso, é difusa também a responsabilidade de protegê-lo, o que dificulta a cobrança do cumprimento das atribuições institucionais fragmentadas nas estruturas. O que parece acontecer neste caso é que o fato de os recursos naturais se referirem a muitos, não significa, porém, de que sejam *res nullius*, coisa de ninguém, mas ao contrário, pertencem indistintamente, a todos; neste caso, cada um tem título para pedir a tutela de tais interesses.



A partir da ideia de que as questões ambientais fazem parte dos interesses difusos, Mancuso (1994) indica que a alternativa de tutela através de órgãos ou agências especializadas apresenta uma vantagem que reside na incumbência específica de atuação em determinada área, obtendo notável especialização, como parece ter sido o caso do IBAMA na fase que concentrava o mandato de conservação dos recursos pesqueiros.

Todavia, de forma praticamente unânime, a doutrina considera que a outorga da legitimação para agir aos órgãos e entes públicos acaba por criar inconvenientes graves: estes órgãos tendem a se transformar em “meras repartições públicas”, a se *burocratizar*, a apresentar um ritmo lento, incompatível com a celeridade exigida para a tutela dos interesses difusos.

Se esses fenômenos são esperados pela natureza complexa dessa transposição de responsabilidades, da Lei para os espaços de gestão, que dirá se o componente político atuar em detrimento da missão institucional, desfigurando fundamentalmente seus objetivos? Seria o caso de presumir que a *política* atuaria em benefício dos interesses mais próximos dos individuais distanciando cada vez mais a possibilidade da *Política* – a PP - cumprir seu papel de proteger os interesses difusos. Em outras palavras, nesta trama estaria localizado um dos pilares mais evidentes do *Formalismo*, com a força de distanciamento cada vez maior entre o que ditam as normas e os resultados da atuação institucional da AP em prol da PP estabelecida para cumprir essas mesmas normas.

É como se a circularidade Valor-Fato-Norma, estabelecida pela teoria tridimensional do Direito de Miguel Reale, tivesse que conviver com uma força de cisão representada pela *política*, deturpando a categoria Valor, que teria sido definida pelos princípios constitucionais que projetaram um mundo desejável, construído virtualmente em torno de valores almejados pelos constituintes, face a outro mundo, o mundo real, das disputas individuais e de grupos para a apropriação da natureza, o mundo da pilhagem da natureza em nome do progresso da nação.

Não parece coincidência que esta mudança de rumo percebida pelos participantes no sistema de gestão teria tido como gatilho uma maior permeabilidade aos interesses corporativos, que pode ser interpretado em dois momentos distintos: primeiramente com a criação do DPA em 1998, atendendo a pressões do setor pesqueiro empresarial reunidos no GESPE (1995) e relacionado a volta de subsídios, e, mais adiante, à pesca de atuns, com olhos no mercado externo, que teve sua bandeira política calcada na estratégia do arrendamento como ponto de convergência de grupos de empresas de pesca e exportadores; num segundo momento,

com a ascensão do PT ao poder em 2002, a influência das lideranças políticas ligadas à Pastoral da Pesca<sup>118</sup> e às questões sociais relacionados às populações mais carentes que praticam a pesca de subsistência, ou até a pesca comercial de pequena escala, a pesca artesanal. Este segundo momento, nas palavras de um dos participantes, teria tido a seguinte narrativa:

Daí, na criação da SEAP em 2003, nós não acreditávamos que isso seria criado, mas o Lula criou a SEAP por demanda muito forte da Pastoral da Pesca, pois foi o setor pesqueiro de Santa Catarina, através da Pastoral, tanto que o Secretário foi daqui (de SC), o Fritsch, que nem era pesqueiro, mas era um Pastoral (*sic*) (P6).

Porém, conforme advogado pelo Teoria Institucionalista, a história conta..., e esta influência da Pastoral da Pesca teria sido expressada no discurso institucionalmente conduzido junto à direção do PT por conta de alianças históricas, uma vez que este mesmo discurso teria sido relevante em períodos anteriores, na época da SUDEPE, no governo de José Sarney, anteriormente à crise gerada no setor pesqueiro com a criação do IBAMA, segundo relato a seguir:

Sempre houve muita dificuldade. Já em 1986, com a chegada de José Sarney, houve uma espécie de loteamento detalhado em “caixas miúdas”, ficando para a SUDEPE a bancada evangélica. Em pouco mais de dois anos trocou 3 ou 4 superintendentes. Cada um que assumia a politicagem era desastrosa! (P13).

---

<sup>118</sup> O Conselho Pastoral dos Pescadores é uma pastoral social ligada a Comissão Episcopal para o Serviço da Caridade Solidária, Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. O CPP é composto por agentes pastorais, leigos, religiosos e padres comprometidos com o Serviço junto aos pescadores e pescadoras artesanais na construção de uma sociedade justa e solidária. O trabalho pastoral com pescadores foi iniciado em 1968, nas praias de Olinda (PE), pelo Frei Alfredo Schnuettgen, OFM. Mais tarde o trabalho se espalhou para Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte (...) Em 1988 o CPP tornou-se uma instituição com personalidade jurídica. Disponível em <http://www.cppnac.org.br/breve-historico/>, consultado em 23/10/2016.

Se esta narrativa é plausível, dela pode-se presumir que o *aparelhamento* político da APB nas suas estruturas relacionadas à pesca começou há muito tempo, desde a SUDEPE nos seus primórdios, tendo sido responsável por muitos de seus fracassos em termos de gestão, segundo Timm (1975); com um agravante, a ideia do “loteamento em caixas miúdas”, expressado acima pode ser interpretado como um *fatiamento* da gestão pública para atender diversos interesses agrupados nas chamadas *bancadas* no poder legislativo, que naquele momento era de domínio da *bancada evangélica* e que, por conta de um acordo político com o então Presidente da República, tomou para si a SUDEPE, ou, em outras palavras, ocupou espaço político a ela ofertado e por ela solicitado. Certamente estes fatos podem ter contribuído muito com o desgaste que a direção da SUDEPE acumulava naquele momento e que teria sido um dos motivos para sua extinção e incorporação ao IBAMA em 1989.

Ora, tomando esta parte da história como verídica, quando se compara esta versão do final dos anos 80, com a nova versão, de 2003, na qual a *pesca* foi dada à Pastoral da Pesca por meio da nomeação de José Fritsch em 2003 para a então recém criada SEAP no governo de Lula, o que se vê é a força política das religiões cristãs neste campo, que em momentos diferentes se alternam na preponderância de influência, por um lado das religiões agrupadas em torno das agremiações evangélicas, e, de outro, do catolicismo, ao qual se vincula a Pastoral da Pesca<sup>119</sup>.

De qualquer sorte, essa proximidade das agremiações religiosas cristãs com as PPs neste campo pode ajudar a explicar a confiança que o Setor Pesqueiro atribui à fartura da natureza e, por outro lado, a desconfiança com que olha para a ciência, quando esta diz respeito à exaustão dos estoques pesqueiros ou espécies em extinção, como pode ser observado a seguir:

Oração do pescador: Senhor, como teus apóstolos eu também sou pescador. Fiz do mar, Senhor, minha morada, meu sustento, meu amigo e confidente. Te agradeço pela vida que tenho, mulher, filhos, companheiros de pesca e meu barco. Muitos não conhecem o quão é maravilhosa esta imensa e poderosa criação de tuas mãos, eu sei Senhor. Eu sei o que tem sido enfrentar a fúria desse mar, suas tempestades, o desafio de entende-

---

<sup>119</sup> Estes fatos são importantes de serem levados em conta para auxiliar no entendimento dos movimentos mais recentes que levaram “a pesca” por outros caminhos políticos após a extinção do MPA em 2015.

lo e domina-lo Se perder neste vasto mundo d'água e fazer do vento e das orações os únicos meios para voltar. Mas não reclamo Senhor, eu amo essa vida. Só peço que tua mão me dirija, que o teu amor me proteja e teu poder acalme a tempestade e as ondas. Quanto aos peixes Senhor, eu sei que farás comigo como fizesse com Pedro, por isso creio que nunca me faltarão, pois lançarei a minha rede confiante na Tua palavra. Protege meu lar aqui na praia, abençoa meus filhos e minha mulher. Dá a ela a segurança que tu, meu Senhor, sempre me farás voltar. Obrigado por tudo, Senhor<sup>120</sup> (grifo nosso).

Questões religiosas à parte, com a influência dos interesses da pesca artesanal sendo mais considerados que no DPA, a SEAP ampliou políticas direcionadas a esta parcela do Setor. Para isso se utilizou do PRONAF/Pesca, que foi fruto da ampliação do escopo do PRONAF<sup>121</sup>, e que passou a contemplar pescadores de pequena escala nas linhas de crédito com juros subsidiados, bem como de outros programas de assistência técnica, financeira e social, como por exemplo:

Alguns direcionados à “Assistência Técnica, Capacitação e Incentivo às Formas Associativas”, dentre eles: Incentivo ao consumo de pescados/caminhão frigorífico e caminhão feira (peixe no bairro); Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos; Incentivo ao consumo de pescados/Feira do Peixe; Incentivo ao consumo de pescados/Inclusão do Pescado na Alimentação Escolar. Outros direcionados à “Inclusão e Organização Social”, dentre eles: Programa de Inclusão Digital Telecentros da Pesca Maré; Cursos Técnicos EAD em Pesca e Aquicultura; Pescando Letras - Ação de alfabetização dos pescadores e das pescadoras. (Estes e outros programas com seus resultados,

---

<sup>120</sup> Publicada na página do jornal eletrônico A voz dos navegantes, com apoio do SNDIPI: [http://www.avozdonavegante.com.br/0183\\_.html](http://www.avozdonavegante.com.br/0183_.html), consultado em 12/12/2017.

<sup>121</sup> Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), criado pelo Dec. nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com objetivo de fomentar a agricultura familiar.

mecanismos e base legal utilizada estão contidos no Relatório “Incentivo à Aquicultura e à Pesca”<sup>122</sup>.

Mas não deixou de lado os subsídios à pesca industrial, como o direcionado ao óleo diesel, criado pela Lei n. 9445, de 14 de março de 1997, agregando outro instrumento de fomento, o Profrota Pesqueira<sup>123</sup>, e a própria política de arrendamento de embarcações estrangeiras herdada do extinto DPA.

Essa conjunção de políticas de fomento tanto da pesca artesanal, como da industrial, deu a SEAP a missão de retomar o papel de fomento da atividade pesqueira, anteriormente cumprido pela SUDEPE e deixado de lado com a criação do IBAMA em 1989. Mesmo contrariando os limites ecológicos para a ampliação do poder de pesca impostos pela sobreexploração dos recursos, já assumidos há décadas passadas pela ciência pesqueira. Essa conjunção de interesses deu fôlego político a essa nova estrutura e uniu partes tradicionalmente antagônicas do setor pesqueiro, o artesanal e o industrial, na expectativa das possíveis vantagens estratégicas que aquele momento acenava.

Nas palavras de Silva (2011, p. 406):

Portanto, o papel da SEAP passou a ser, basicamente, subsidiar a pesca, sobretudo de modalidade artesanal. Enquanto as empresas de pesca buscavam a SEAP para garantir subsídios ao óleo diesel e suporte técnico, os pescadores artesanais procuravam assessoria para elaboração dos projetos a serem financiados pelo PRONAF/Pesca.

Na interpretação de alguns participantes dessa pesquisa toda essa mobilização ressuscitava com mais força um discurso já conhecido há décadas; em outras palavras, passou-se a ouvir novamente a “velha cantinela”, nesse momento com certo ar de vitória, de desembaraço das amarras do controle:

- **De novo a velha cantinela:** Quando fui para Pernambuco em 90, estava no fervilhar da

---

<sup>122</sup> Disponível em

[https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.4\\_Incentivo\\_a\\_aquicultura.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.4_Incentivo_a_aquicultura.pdf)

<sup>123</sup> Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional, criado pela MP 140/2003, convertida na Lei n° 10.849, de 23 de março de 2004.

insatisfação do setor com a extinção da SUDEPE. O setor não aceitava que havia a necessidade de recuperar os estoques, os recursos. O setor repetia aquela velha cantinela que você conhece: “faltam dados, faltam estudos, faltam pesquisas, etc.”, e o setor artesanal dizia “nós não impactamos, nós temos uma relação saudável, quase religiosa com a natureza, então, nós não impactamos e o que precisamos é de barcos e de financiamento”. Mas o setor não queria os planos de gestão, com metas claras, etc. O Setor seguia e segue acreditando que os recursos eram amplos, livres, fartos e o que eles precisavam era de incentivos governamentais para ir lá e pescar, então não tem porque ter planos de gestão, então era boicote de tudo que era lado (P6). Quando a academia não mostra aquilo que os gestores querem, a academia é que não presta! Sempre foi assim! O usuário não tem consciência de dizer “bem, eu tenho que dar uma parada”! Usuário é “gafanhoto”. Esses recursos são bens da união, está na Constituição Federal. Não é do pescador! A pesca é uma concessão! Eles acham que é deles. É um problema de educação que vem de muito tempo. A pesca sempre foi uma bagunça! É diferente da agricultura. Na pesca, querem pescar tudo, a única coisa que respeitam é o mau tempo (P14). (grifos nossos).

Com essa nova versão da estrutura de gestão de pesca, novo governo, compromissos renovados com a sociedade, entenda-se, Setor Pesqueiro, nada mais apropriado que um novo plano. E assim foi feito: por decreto foi estabelecido o “Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca” (SEAP, 2003, In: BRASIL, 2003), com os seguintes objetivos gerais:

“determinar as principais partes interessadas principalmente preocupadas com a pesca; melhorar todos os aspectos da captura; promover a inclusão social; promover a consciência da segurança alimentar; criar a consciência da contribuição do setor para o bem estar da nação brasileira” (*idem*, p.1).

A título de exemplo, anteriormente à adoção da gestão conjunta com o MPA, o MMA já tinha sob sua administração a “divisão do

indivisível” que foi sacramentada pelo Decreto 4118 de 07/02/2002, que no seu Artigo 61, previa essas atribuições da pasta do meio ambiente da seguinte forma:

§ 1º No exercício da competência de que trata o inciso II do **caput** deste artigo, nos aspectos relacionados à pesca, caberá ao Ministério do Meio Ambiente:

I - fixar as normas, critérios e padrões de uso para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, assim definidas com base nos melhores dados científicos existentes, excetuando-se aquelas a que se refere a alínea "a" do inciso II do parágrafo único do art. 39; e

II - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca.

§ 2º A competência de que trata o inciso VI do caput será exercida em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Integração Nacional (grifo nosso).

O trecho grifado acima (a alínea "a" do inciso II do parágrafo único do art. 39 do mesmo Decreto) tem a seguinte redação: “a) espécies altamente migratórias, conforme Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, excetuando-se os mamíferos marinhos”, o que ilustra o grau de fragmentação das atribuições do MMA na questão das gestão pesqueira e das espécies aquáticas em geral.

Trocando em miúdos, isso equivalia a afirmar que cabia ao MMA “fixar as normas, critérios e padrões de uso” para “espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração”, com exceção das “espécies altamente migratórias”, exceção esta que criava outra exceção, “os mamíferos marinhos”.

Caso o leitor não tenha compreendido bem esta trama jurídico/biológica/administrativa, não se apoquente, pois isso não é tarefa simples nem para os agentes públicos especialistas neste tema e responsáveis por definir como o aparato do governo deveria se organizar para dar conta dessa missão, o que refletia diretamente na (in)definição

de sua estrutura, que mudava ao sabor das interpretações dos dirigentes que também eram substituídos de tempos em tempos.

Naquele período de mudança de governo, em 2003, a *política* não influenciava somente a gestão de pesca, pois o aparelhamento das estruturas do estado foi muito forte e também teve seus reflexos na área de meio ambiente, conforme relatado anteriormente.

A troca de um ministro do MMA, o Sr. José Carlos de Carvalho considerado de perfil técnico e com uma trajetória de experiências importantes na gestão ambiental, por Marina Silva, pessoa muito influente na cúpula do PT e com trajetória política consolidada no estado do Acre e reconhecida nacional e internacionalmente, por si só não representava um fato questionável, pois sua história de vida se vinculava à luta dos povos da Floresta e com a atuação do líder seringueiro Chico Mendes, assassinado em 22 de dezembro de 1988 em Xapuri/AC, do qual foi uma das principais aliadas.

Embora sua passagem pelo MMA tenha alçado as questões mais caras ao socioambientalismo amazônico para o centro da agenda das PPs ambientais, concretizadas com a criação de duas Secretarias - Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SDR) e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC) -, a então ministra teria desconsiderado as experiências acumuladas pelos quadros ligados historicamente ao PT e que formavam grande parte da classe de ex-dirigentes e especialistas em meio ambiente no governo em mandatos anteriores, oponentes políticos do PT, conforme interpretado por um dos Participantes deste estudo:

#### **Meio Ambiente com partido**

(desprezando o conhecimento acumulado): Ela (Marina Silva) trouxe um time com qualificação, sem dúvida, mas se esqueceu dos que estavam há muito tempo no governo. Nós vivemos um momento tão mágico com a eleição do Lula que dizíamos que não era uma questão de cargos, pois eu já tinha sido tudo, até presidente do IBAMA. Mas essa experiência acumulada por esses quadros não foi aproveitada pela Marina e pelo PT (P6).

A proximidade ideológica histórica entre a chamada esquerda, os movimentos sociais e o ambientalismo podem ajudar a explicar essas conexões suprapartidárias que permitiam que quadros de dirigentes em governos anteriores, ao menos na área de meio ambiente, fossem filiados ou simpatizantes do PT.



Porém, na interpretação de alguns Participantes, o aparelhamento da área de meio ambiente nessa época teria sido realizado com a ocupação de cargos mais importantes do ministério por quadros oriundos das ONGs mais próximas da liderança política de Marina naquele período, como foi o caso de João Paulo Capobianco, ex dirigente da Fundação SOS Mata Atlântica e da Rede de ONGs da Mata Atlântica, que assumiu a Secretaria de Biodiversidade e Florestas, e de Mary Allegratti, fundadora do Instituto de pesquisas Amazônicas (IPEA), que seguiu à frente da Coordenação da Amazônia, com status de Secretária.

Em outras palavras, se a área de meio ambiente tinha sido relativamente protegida do apetite dos partidos políticos em governos anteriores, conforme interpretado pelos participantes, nesse momento passava a ter mais alinhamento com orientações políticas não necessariamente partidárias, pois o PT era, enfim, legitimamente o Governo; mas “pré partidárias”, como se veria mais adiante com a saída de Marina Silva do governo, do PT, e a fundação do Partido “Rede de Sustentabilidade” em 2015 (<https://redesustentabilidade.org.br/>), que teve e tem Marina Silva como principal liderança, levando consigo muitos dos ex dirigentes e aliados a ela ligados quando à frente do MMA.

Porém, independentemente das mudanças de agenda na área ambiental provocadas com a mudança de governo, para as tartarugas marinhas, assim como para toda a biodiversidade brasileira, o evento mais importante foi a criação do ICMBio, que tornou-se um paradoxo político surpreendente, ao aliar a criação de uma autarquia com foco na conservação da biodiversidade, o que poderia sugerir maior proteção por parte do estado à riquíssima diversidade biológica ocorrente no País, a um processo de reestruturação da APB cujo resultado foi exatamente o contrário, ao menos no que se refere à biodiversidade fora das UCs federais.

Ou seja, para aproximadamente 90% do território nacional na sua porção terrestre e aproximadamente 98,5% da área marítima nacional, pois somente 1.5% dessa área tem a cobertura de UCs, a biodiversidade perdeu muito do pouco que se tinha de poder de tutela do estado quando analisado o papel do governo federal nessa função constitucional de zelar pelo patrimônio da União, segundo preceitos da Carta Magna de 1988.

O mais impressionante dessa operação político/administrativa conduzida pelo governo e suas lideranças aliadas na época, leia-se bancada ruralista, a indústria e a grande mineração, é que este processo foi realizado “dentro da Lei” e conduzido com maestria política invejável, pois só contestado por pouquíssimas vozes do ambientalismo da época, mais precisamente aquelas forças mais identificadas com o

*conservacionismo*, relativamente desprestigiado pelos movimentos de ascensão do *socioambientalismo*, conforme relatado anteriormente.

Este processo será relatado com mais detalhes quando da análise da relação da APB com esta PP que será realizada mais adiante neste estudo. Por agora, basta analisar que o período entre a gestação da ideia de criar o ICMBio e a saída de Marina do governo houve o recrudescimento de uma crise entre ela e a cúpula do governo, que teria dado à área do meio ambiente uma função estrutural para o plano de desenvolvimento que encontrava-se também em gestação, o Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC.

As duas notas mencionadas a seguir podem ilustrar essa repentina mudança de posição e podem ajudar a entender com mais clareza a natureza política desses movimentos:

A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, anunciou na manhã desta quarta-feira (25), em Brasília, mudanças nas estruturas do MMA e do IBAMA. As alterações, de acordo com Marina Silva, atendem aos novos temas incorporados à agenda mundial do meio ambiente, como as mudanças climáticas e a adoção de biocombustíveis, bem como contemplam a necessidade de fortalecer e modernizar os mecanismos de ação do governo federal. O anúncio foi feito durante a abertura da 85ª Reunião Ordinária do Conama, no auditório da Agência Nacional de Águas. De acordo com Marina Silva, as mudanças fazem parte de uma estratégia amadurecida ao longo de quatro anos, e foi levada pelo MMA ao presidente da República. "Foi em cima da proposta do ministério que, tanto eu, entendemos que a nova demanda mundial é o desafio da sua segunda gestão nesta área", disse a ministra. "Há uma possibilidade de o Brasil ser uma grande alternativa para o processo de transição dos combustíveis no Planeta. Nós queremos estar à altura desse processo. Está dentro das prioridades do País de proteger seus imensos recursos naturais e colocar o País à altura da agenda ambiental global", afirmou<sup>124</sup> (grifo nosso).

---

<sup>124</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/informma/item/4048-marina-silva-anuncia-mudancas-nas-estruturas-do-mma-e-do-IBAMA>, consultado em 12/10/2016.

Aproximadamente um ano após esta declaração acima, período no qual se deu a criação do ICMBio, houve outra interpretação dessa trama, com uma visão mais dura a respeito dos motivos de seu desfecho, como pode ser notado nas palavras de um de seus aliados mais próximos:

Ministério virou pasta de 2ª categoria – O Planalto queria reduzir o Ministério do Meio Ambiente a um órgão licenciador de obras. A síntese da crise que levou a ministra Marina Silva e alguns secretários foi feita ontem ao Estado por João Paulo Capobianco, ex-secretário-executivo do ministério e ministro interino até a posse, anteontem, de Carlos Minc. Capobianco diz que a questão ambiental nunca foi considerada importante pelo governo. E que a situação se agravou depois que as ações punitivas do ministério começaram a interferir na economia. Nesse momento, disse, todos passaram a defender que as funções do ministério deveriam ser “pequenas, de fiscalização, controle e licenciamento”. No discurso de despedida do cargo, Capobianco surpreendeu pelo tom forte de críticas. Disse que o Ministério do Meio Ambiente foi tratado como órgão de segunda categoria e que, para salvar a agenda ambiental, a senadora Marina, ele e a equipe anterior pediram demissão (sic). O Estado de São Paulo (2008) (grifo nosso).

No momento que se destaca o componente político naquilo que ele tem de mais disfuncional, cabe um olhar nas contradições destacadas acima. Primeiramente é de se perguntar como a então ministra pretendia compatibilizar a intenção de tornar o Brasil “uma grande alternativa para o processo de transição dos combustíveis no Planeta” e, ao mesmo tempo, “proteger seus imensos recursos naturais”.

Seria mera ingenuidade pensar nessa exótica compatibilidade de estratégias, tão fáceis de se aproximar no discurso e tão distantes de serem operacionalizadas conjuntamente? É certo que se possa conceber um crescimento da produção de biomassa para combustíveis num país tão vasto de território agriculturável; assim como é razoável entender que haja mecanismos para proteger os “imensos recursos naturais”; mas como aliar os dois objetivos, essencialmente antagônicos, como decorrentes um do outro? Pior, de que forma entendia ela que isso poderia “colocar o País à altura da agenda ambiental global”?

Salvo melhor juízo, talvez com uma visão mais otimista a respeito deste tema, este discurso ambíguo é o que no popular pode se entender como uma “forção de barra” conceitual, quase uma licença poética ou literária. Ou, em outras palavras, um malabarismo discursivo que pretendia “salvar a agenda ambiental” naquele momento de gestação de um plano que se pretendia desenvolvimentista e que estava sendo formulado pelo núcleo estratégico do governo, leia-se PAC e SAE, e que teria reservado à dimensão ambiental um papel secundário, de mero licenciador do crescimento, ou como afirmou Capobianco um ano depois, “funções pequenas, de fiscalização, controle e licenciamento”.

Mas ao analisar o conteúdo do segundo texto, nas palavras de Capobianco afloram outras contradições que merecem um olhar mais acurado para ilustrar o que parecia suceder por detrás das aparências naquele conturbado período. Se, como ele afirmou categoricamente, “a questão ambiental nunca foi considerada importante pelo governo”, por que motivo Marina e sua equipe permaneceram quatro anos à frente dessa pasta, “um órgão de segunda categoria”, inclusive levando consigo a grande maioria das forças da sociedade civil ligadas ao ambientalismo? Teria sido um ato de voluntarismo, motivado pela crença de que era melhor que eles estivessem à frente dessa agenda do que denunciar o tratamento de segunda classe dado ao tema ambiental pelo governo?

Outra afirmação acima mencionada merece ser observada pelo seu significado político: de que forma Marina e sua equipe pretendiam “salvar a agenda ambiental”, pedindo demissão, abandonando o governo, como foi feito? Será por pensarem que a agenda ambiental caminharia com eles? Seriam eles os legítimos proprietários dessa agenda? Ou presumiram que ao sair do governo e planejar um voo político alternativo, levariam a agenda ambiental para uma próxima possibilidade de retornar ao poder, como foi tentado mais adiante? Essas questões não estão colocadas neste contexto com o intuito de obterem respostas, obviamente impossíveis de serem formuladas sem a participação dos protagonistas. Porém, elas traduzem de uma forma explícita a distância entre o discurso político e a realidade, principalmente se forem notadas as consequências nefastas que esses movimentos deixaram de herança para a estrutura da APB e consequentemente para a PP ambiental brasileira, como se verá mais adiante.

Deixando um pouco ao lado os bastidores dessa trama, o resultado para as tartarugas marinhas e tubarões, com a criação do ICMBio foi uma perda importante no que se refere à capacidade de o estado exercer a *tutela* que o *poder de polícia* assegurava às estruturas do governo dedicadas a monitorar e gerir a proteção da fauna e flora silvestre do país e que, no

IBAMA, antes da cisão e criação do ICMBio, estavam vinculado à atuação dos Centros Especializados que vinham sendo fortalecidos paulatinamente neste papel nas últimas décadas, como relatado anteriormente. A combinação entre a proposta de criação do ICMBio e a crise entre a então ministra do MMA e a cúpula do governo foi conveniente para que o escopo de atuação do ICMBio fosse reduzido no seu mandato de proteção da biodiversidade, pois ao definir a abrangência do poder de polícia na nova autarquia, ele foi restrito às UCs federais<sup>125</sup>.

O Poder de Polícia do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade está descrito e delimitado pela, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (...) IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; (...) (Lei n.º 11.516/2007) (grifo nosso).

Os procedimentos administrativos que foram utilizados para este movimento serão mais detalhados no capítulo seguinte, dedicado à APB, como já mencionado anteriormente; neste momento é suficiente dar atenção ao processo político que atuava segundo os interesses de grupos e indivíduos, mais que os interesses públicos.

Ao final deste período de negociação em torno da nova autarquia, o resultado político foi a saída da ministra do governo, deixando uma estrutura cindida, caótica e sem comando, sem a sua presença, que como criadora do novo ente, poderia dar a ele um alento inicial para uma transição menos traumática.

Este espaço de poder foi prontamente ocupado pelas áreas estratégicas do governo que trabalhavam na concepção do PAC e

---

<sup>125</sup> O Poder de Polícia do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade está descrito e delimitado pela, nos seguintes termos:

“Art. 1º - Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (...) IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; (...) (Lei n.º 11.516/2007) (grifo nosso).

reservavam à dimensão ambiental o papel de licenciador oficial dos empreendimentos considerados estratégicos para o crescimento acelerado da nação.

Como prêmio simbólico à ministra demissionária foi mantida sua sugestão de dar ao novo instituto o nome de seu aliado histórico, Chico Mendes, contrariando grande parte do setor ambientalista mais ligado ao conservacionismo, que não via razão para esta homenagem, mesmo reconhecendo a importância dele como um ícone da defesa dos Povos da Floresta, mas não necessariamente como representativo da defesa da biodiversidade nacional.

A combinação da criação da SEAP com corte populista em 2003, com o enfraquecimento da capacidade de ação federal pela redução do poder de polícia com a criação do ICMBIO em, trouxe às espécies um momento de perda gradativa de seus instrumentos de proteção.

Estes fatos associados ao lançamento do PAC em janeiro de 2007 foram considerados relevantes para a se definir este período como um marco simbólico de mudança de rumo na condução das políticas de conservação ou de uso sustentável. Algo como a origem de um ponto de inflexão bastante forte que foi aos poucos contribuindo de maneira determinante para o que se convencionou denominar de *desconstrução* da PP.

### Desconstruindo a PP (de 2007 em diante):

Para as espécies marinhas representadas nesta pesquisa, a década entre 2000 e 2010, teve um ponto de inflexão forte em 2007, com a criação do ICMBIO, que aprofundou a divisão do indivisível e deixou estruturas de gestão “no limbo”, concomitantemente com o lançamento do PAC, que trouxe outras perspectivas para o modelo de desenvolvimento, submetendo-o a supostos valores da sociedade brasileira, sem definir precisamente quais valores seriam esses e que parcelas da sociedade representavam, numa homogeneização conveniente para este tipo de discurso, como pode ser reconhecido no discurso de lançamento deste programa:

(...) Meus amigos e minhas amigas,  
O desafio agora é acelerar o crescimento da economia, com a manutenção e ampliação destas e outras conquistas obtidas nos últimos anos. É hora, acima de tudo, de romper barreiras e superar limites. Por isso, estamos hoje aqui para lançar o programa de Aceleração do Crescimento.

Queremos continuar crescendo de maneira correta, porém, de forma mais acelerada. Crescer de forma correta é crescer diminuindo as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões, é crescer distribuindo renda, conhecimento e qualidade de vida.

Crescer de forma acelerada é arrancar as travas e colocar o País em um ritmo mais compatível com sua capacidade e com sua força.

(...) Crescer de forma acelerada é estimular a indústria, o campo e o setor de serviços em todas as suas escalas e configurações. Crescer de forma correta é crescer mantendo e ampliando as liberdades civis e os direitos democráticos. É implantar uma nova cultura de produção e trabalho que reforce os valores fundamentais da sociedade brasileira<sup>126</sup> (grifo nosso).

Neste período houve também o acirramento dos problemas relativos ao ordenamento pesqueiro – ou à sua insuficiência -, pois a gestão fatiada dos recursos pesqueiros entre IBAMA e SEAP era de tal forma disfuncional, os conflitos eram tão acirrados, que não se chegava a obter nenhum consenso entre ambos.

Como resultado aumentou sobremaneira a tendência de que praticamente todas as questões sensíveis à gestão dos recursos pesqueiros fossem questionáveis por parte de enclaves sociais com interesses divergentes e, assim aumentando sobremaneira a judicialização do processo de gestão, que aos poucos deixava de ser conduzido pelo poder executivo e passava a ser objeto de atenção dos ministérios públicos (o chamado “quarto poder”), ou, ao final, da própria justiça.

Por exemplo, se o IBAMA indicava que o esforço de pesca de determinado recurso, como a imensa maioria, sobrexplotado, teria que ser reduzido, limitando o número de barcos que poderia ser permissionado em determinado período, e, por outro lado, a SEAP, que detinha o papel de permissiona-los, ampliava o financiamento de novas embarcações e subsidiava insumos, como o óleo diesel, o que caberia aos pescadores e empresários? Entrar na justiça para assegurar o que eles entediam com sendo seu direito: pescar.

---

<sup>126</sup> Trecho do discurso de lançamento do PAC proferido pelo Presidente Lula em 22 de janeiro de 2007. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/leia-o-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pac/>, consultado em 13 de março de 2016.

Na essência o esforço discursivo não conseguia resolver uma questão muito simples: como compatibilizar interesses tão conflitantes, como o da SEAP, que era “o aumento da produção de pescados no Brasil, principalmente para garantir a segurança alimentar e gerar renda para os pescadores” (SEAP 2003, p. 3), com a missão do IBAMA, que era de assegurar a recuperação dos estoques pesqueiros sobreexplorados? Ou ainda, como combinar resultados tão distantes com outro objetivo, que era de proteger as espécies ameaçadas de extinção, muitas delas afetadas pela pesca?

Certamente, mais uma vez, o malabarismo discursivo não dava conta dessa crise e a turbulência gerada pelas drásticas mudanças na estrutura da AP contribuía imensamente para agravar este quadro caótico, principalmente pela entrada em cena do componente político com cada vez mais força.

Isso significava conviver com o confuso papel do governo com seus planos contraditórios – crescimento acelerado com proteção ambiental, por exemplo -, e agravando-se com o fatiamento da estrutura de cargos do governo, com o uso cada vez mais explícito da política de coalizão, que deixava aos poucos de ser exercida pelo fatiamento do tipo “porteira fechada”, no qual as pastas são entregues determinados partidos aliados e cada qual tem autonomia para nomear seus dirigentes, mantendo assim uma certa unicidade de comando em toda a estrutura, e passava a ser cada vez mais “em caixas miúdas”, com uma distribuição mais próxima do varejo, com partes de cada ministério ou autarquia sendo entregue a determinados partidos ou até políticos proeminentes.

Estes dois estilos ou formas de aparelhamento distinguem estratégias que se alternam ao sabor de três variáveis: o número de partidos da base aliada, o número de ministérios e suas autarquias e, talvez a variável mais importante, a fragilidade política do governo que, para sua sobrevivência política utiliza essa estratégia para angariar apoio, em prejuízo de uma gestão minimamente racional e sistematizada.

De maneira geral, pode-se presumir que, quanto mais forte o governo e quanto mais concentrado é o apoio dos partidos de coalizão, maiores as chances de que o aparelhamento seja do tipo “porteira fechada”; do outro lado, quanto mais frágil politicamente e quanto mais difuso o apoio dos partidos de coalizão, maiores as possibilidades do aparelhamento tipo “caixas miúdas”, como relatado por um dos participantes:

Mas no MPA, serviu como espaço p botar: “bem, tem a pesca lá, quem você quer colocar lá?” Daí



serviu p colocar os que perdiam eleição. Daí veio a Ideli Salvati, que passou batido, não deu certo. “bota outro Catarina p ver se dá certo”. Depois veio aquele ex-prefeito de Angra, o Luis Sergio. Depois o famigerado Crivela, o bispo; por aí.. “O que que o partido vai ganhar com isso? o que que nós vamos ganhar com isso? Como é que nós vamos tornar o nosso poder, a nível de poder, de legislativo, de governo, etc. para que tenhamos uma fatia maior, mais poder?”. Então é de novo a velha política... Então a pesca é uma sacola, só que ela tem um fardo muito grande, muito pesado, que eles pensam que conseguem carregar (P21) (grifo nosso).

Este fenômeno aos poucos ia deixando a estrutura de comando político da APB cada vez mais fragmentado, dificultando sobremaneira uma condução política coerente com determinadas orientações, fossem elas do partido A, B, ou mesmo do próprio governo, que abria mão de sua governança em prol de sua governabilidade, que, com a necessidade de aprovação de seus projetos e interesses, dependia cada vez mais de apoio no Congresso Nacional.

Com base nas variáveis mencionadas acima, dois fatores parecem ter concorrido para o agravamento deste fenômeno: o número cada vez maior de partidos, que eleva o País a campeão mundial neste quesito<sup>127</sup> - atualmente são 35 partidos oficialmente instituídos, segundo o TSE -; e o número de ministérios, que passou por um crescimento vertiginoso desde o governo Collor, com (1990-1992) com 14, Itamar Franco (1992-1994) chegou a 28, com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no final do governo teve 26 pastas, com Lula (2003-2010), e Dilma Rousseff (2010-2014), chegou a 39 e depois foi reduzido a 32 em 2015.

Porém, a despeito dessa convulsão política e seus desdobramentos para a APB, os últimos anos da década de 2000 a 2010 deixaram alguns resultados importantes para a proteção das espécies ameaçadas na pesca, se não sua proteção efetiva, ao menos a entrada desta problemática nas agendas do governo.

---

<sup>127</sup> Segundo levantamento publicado neste ano (2016) pela Universidade de Gotemburgo, na Suécia, o Brasil tem o maior número de partidos com força política na Câmara em um conjunto de 110 países monitorados.

A comparação internacional usou dados de 2011. Naquele ano, o número de partidos políticos efetivos do país era 11, segundo o Instituto de Qualidade de Governo da universidade. A média mundial era 4,1. Disponível em <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36627957>, consultado em 22/11/2016.

A influência dos espaços internacionais nos quais a gestão pesqueira passava a ter que dar satisfações acerca deste tema, principalmente a ICCAT e a FAO, se somavam a algumas iniciativas de interação entre unidades do governo, como o Centro Tamar, o CEPsul, que passaram a trabalhar como uma Base Compartilhada na confusa transição IBAMA/ICMBio, e se beneficiavam também de um trabalho cada vez mais consistente realizado por algumas ONGs, como o Fundação Pró-Tamar, o NEMA de Rio Grande/RS e o Instituto Albatroz, de Santos/SP, que conduziam pesquisas de medidas mitigadoras importantes para a busca de soluções para as altas taxas de capturas incidentais ocorrentes no Atlântico Sul Ocidental, inclusive com recursos repassados via SEAP e MMA, por meio de editais e convênios de cooperação. Essas iniciativas eram potencializadas pelas interações das redes de especialistas formadas em torno das tartarugas marinhas e os elasmobrânquios, como mencionado anteriormente.

Paralelamente a esses movimentos foi sendo incorporada cada vez mais a participação social na gestão governamental, com reflexos na gestão pesqueira, com a retomada dos espaços de gestão participativa já existentes há anos atrás, mas renovados com a SEAP nos chamados Comitês Permanentes de Gestão – CPGs -, mais a adoção por parte do ICMBIO dos Planos Nacionais de Ação para a Conservação – PANs estabelecidos mais a frente para dar vazão às responsabilidades criadas na esteira da publicação das listas de espécies ameaçadas, editadas pelas INs nº 5/2004 e nº 52/2005 que apresentam a lista nacional das espécies aquáticas ameaçadas de extinção, sendo 154 de peixes e 78 de invertebrados.

A democracia participativa era assim ampliada para esses espaços sob a bandeira da *gestão participativa* na qual estado e sociedade, ou, como prefeririam os mais céticos, o estado e os usuários dos recursos definiriam em que bases isso ocorreria, ao mesmo tempo em que se fragilizava a estrutura de AP direcionada a cumprir este mandato.

É deste período também o acirramento dos efeitos da *gestão cindida*, por ter que ser exercida por dois ministérios, e que já vinha sendo exercitada “aos trancos e barrancos” pela “divisão do indivisível” realizada primeiramente pelo DPA e IBAMA (1998), posteriormente pela SEAP e MMA (2003).

Essas estruturas, tanto dos PANs quanto dos CPGs foram apresentadas na Introdução deste documento (p. 39-42), sendo que o que se quer reforçar neste momento é a ampliação da ideia de *participação* nesses processos e a visão dos especialistas a este respeito.

As coisas da participação acabaram acontecendo, mas de uma forma meio desorganizada, com Conselhos para tudo, para as UCs, conselho de pescadores, etc... Isso responde a um desejo da sociedade de ter instrumentos, de ter um canal de voz sobre essas questões. Disso dá para presumir duas coisas: em princípio essas estruturas de participação respondem a uma necessidade da sociedade, para dar voz para a sociedade, ou seja, uma coisa é a criação desses mecanismos. Outra coisa é o que realmente estava acontecendo. Com o exemplo de Belo Monte, houve canais formais, ouviram a SBPC, gente que trabalha com ecologia, com meteorologia, com geologia, etc., todo mundo foi ouvido, e mesmo assim, foi aprovado. O governo, por um lado, cria os mecanismos de escutar a sociedade, e, por outro, faz de conta que não ouviu, toma a decisão em contrário (P20). O país tem um problema sério de gestão e também há muita gente na enrolação usando o termo para gestão. A gestão passou a ser nada mais do que uma discussão sem fim. O termo gestão é muito mal utilizado, como discussão, como participação. Tipo, nós temos que fazer a gestão participativa... gestão para ir aonde, pra que lugar, com qual objetivo? Acredito que a participação da sociedade no diálogo das várias comissões muitas vezes vem travestido de gestão. E o brasileiro é craque em usar isso para enrolação (P7).

Com relação aos conceitos de *participação* aplicados a estas estruturas cabe mais um esclarecimento, pois são muitos os caminhos que podem ser vistos como instrumentos de participação, do momento que agregam atores sociais interessados em cada um dos temas geridos pela ação do estado.

No caso dos PANs adotados pelo ICMBio, os especialistas e entidades vinculadas às políticas setoriais que transitam em torno de dada grupo ou espécie – no caso das tartarugas marinhas representantes do setor de turismo, de óleo e gás e de pesca, assim como entidades da rede de pesquisa e conservação já existente -.

No caso dos GPGs, pescadores, empresários de pesca e representantes de entidades de pesquisa e conservação e agentes públicos envolvidos nesta temática.

Porém, dois outros conceitos foram sendo utilizados e enfim formalizados na trajetória desta PP: a *gestão compartilhada*, que presumiria o compartilhamento de papéis com os usuários ou interessados direta ou indiretamente nesses recursos, cujo exemplo mais concreto é a pesca com seu processo de abertura paulatina apresentado anteriormente; e a *gestão conjunta* que foi estabelecida pelo Decreto nº 6.981 de 13 de outubro de 2009, com a criação da Comissão Técnica de Gestão Compartilhada dos Recursos Pesqueiros – CTGP, que passaria a ser efetivada mediante a adoção de medidas e ações inerentes às *competências conjuntas* do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), cuja controversa criação em 2009 será objeto de análise específica mais adiante.

É importante observar que a *gestão compartilhada* é uma estratégia que tem base teórica oriunda de discussões e experimentações em torno do dilema da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968), cujo problema central é definir papéis e responsabilidades em sistemas de gestão que precisam estabelecer limites de acesso para usuários que compartilhem determinado recurso. E evolução desse tema e a busca de alternativas deve muito às crises na gestão pesqueira que desde os anos 80 tem movido teóricos em práticos nessa discussão. De início há duas alternativas idealizadas para este tipo de questão - o estado ou o mercado -, e entre estes dois extremos há espaço para outras alternativas, como comenta Elinor Ostrom, autora que dedicou parte importante de sua produção científica investigando este tema:

Some scholarly articles about the "tragedy of the commons" recommend that "the state" control most natural resources to prevent their destruction; others recommend that privatizing those resources will resolve the problem. What one can observe in the world, however, is that neither the state nor the market is uniformly successful in enabling individuals to sustain long-term, productive use of natural resource systems. Further, communities of individuals have relied on institutions resembling neither the state nor the market to govern some resource systems with reasonable degrees of success over long periods of time<sup>128</sup> (OSTROM, 2007, p. 1).

---

<sup>128</sup> Alguns artigos acadêmicos sobre a "tragédia dos comuns" recomendam que "o estado" controle a maioria dos recursos naturais para evitar sua destruição;

É neste intermédio entre estado e mercado que se presume a existência de outros enclaves reunidos numa categoria macro social denominada Sociedade Civil e, de certa forma, a Academia. À essa conjunção de atores se somou à presença de entidades multilaterais de cooperação técnica internacional que apoiam e influenciam tradicionalmente iniciativas dessa natureza.

A partir deste tipo de coalizão houve um processo crescente de experimentação em torno de algumas experiências promissoras praticadas em diversas regiões no mundo e no País, com destaque para os Acordos de Pesca experimentados na Amazônia nas últimas décadas e de alguns fóruns de gestão que foram implementados com apoio do IBAMA em cooperação com sindicatos, colônias de pesca, prefeituras municipais universidades e ONGs, dos quais pode-se destacar o Fórum da Lagoa dos Patos que reúne 29 entidades - <http://forumlagoado spatos.furg.br/> - e . Para ilustrar mais e analisar essas experiências, ver Cerdeira (2009) e Seixas e Kalikosky (2009) e Ruffino (2004).

Para os fins deste estudo é importante reconhecer que o tema da *gestão compartilhada* foi relevante para abrir possibilidades de se avançar mais com estratégias de gestão de recursos pesqueiros em escalas mais próximas da realidade local, da pesca de pequena e média escala, pois a inanição de grande parte do aparato estatal dedicado a realizar essa tarefa não afetava somente o setor industrial. Os conflitos e a dinâmica da pesca em territórios delimitados espacialmente demandava abordagens mais adequadas a esta escala, pois suas realidades não eram afetadas concretamente pelos movimentos institucionais observados nesse período e seus conflitos demandavam soluções mais pragmáticas e consequentes.

A *gestão compartilhada* era um tema caro a um grupo de agentes públicos e especialistas que viam nesta abordagem uma importante alternativa de gestão de recursos pesqueiros a ser melhor explorada em situações específicas em termos de escala e arranjos institucionais.

Num arranjo interinstitucional que envolveu o IBAMA, o MMA e Centro de Pesquisas para o Desenvolvimento Internacional, Canadá (*International Development Research Centre – IDRC*), foi realizada em

---

outros recomendam que a privatização desses recursos resolva o problema. O que se pode observar no mundo, no entanto, é que nem o estado nem o mercado são uniformemente bem sucedidos, permitindo que os indivíduos sustentem o uso produtivo dos sistemas de recursos naturais a longo prazo e. Além disso, as comunidades de indivíduos basearam-se em instituições que não se assemelham nem ao estado nem ao mercado para governar alguns sistemas de recursos com razoáveis graus de sucesso em longos períodos de tempo (traduzido pelo autor).

maio de 2006 no CEPENE, em Tamandaré/PE, uma Oficina com o título “Gestão Compartilhada de Recursos Pesqueiros no Brasil”. Com a participação de 30 especialistas, entre acadêmicos, pesquisadores de várias instituições e técnicos do próprio governo a oficina teve como objetivo a “construção de um programa nacional em gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil, (...) com potencial de contribuir para a incorporação da gestão compartilhada em políticas públicas” (SEIXAS *et al.*, 2011, p. 25).

A partir da análise de 14 estudos de caso foram elencados fatores impulsionadores e dificultadores da aplicação dessa abordagem em diferentes contextos e regiões do País. Como resultado foram definidas seis linhas de pesquisa - (i) Mercado, (ii) Avaliação de arranjos institucionais, (iii) Abordagem teórica e metodológica, (iv) Fortalecimento da organização comunitária, (v) Escala, direitos de acesso e propriedade, (vi) Compartilhamento de conhecimentos – que deveriam ser fomentadas pelo programa sugerido.

Reconhecendo a complexidade desta abordagem, dos arranjos institucionais, além do tempo e recursos necessários para sua experimentação, os participantes reconheceram a importância de se criar uma “Redes de Pesquisadores em Gestão Compartilhada com apoio de agências de fomento nacionais e internacionais” para dar suporte a essa iniciativa que, segundo seus entusiastas, estaria como prioridade nas suas agendas de trabalho (*idem*, p. 38).

De certa forma, a *gestão compartilhada* diminui a preponderância do governo no processo, abrindo a outros atores a responsabilidade nas decisões, o que lhes daria mais legitimidade. Mesmo assim, a evolução deste conceito aplicado nas experiências acima mencionadas não lhe quitava a necessidade de uma estrutura governamental que lhe desse base institucional e legal para transformar essas iniciativas em diretrizes replicáveis que pudessem promover mudanças de padrão no uso dos recursos pesqueiros, com vistas à sua sustentabilidade, ao menos em escala local.

No entanto, a despeito das recomendações dos especialistas acerca da complexa combinação de fatores para se experimentar a *gestão compartilhada*, este conceito foi utilizado para nominar o modelo de gestão extremamente centralizado que foi estabelecido com os CPGs e a Comissão Técnica para a Gestão Pesqueira – CTGP. Este modelo requeria que ao final do processo de consultas limitadas ao nível nacional as propostas eram levava para decisões finais a respeito da adoção ou não das normas a um grupo de oito pessoas, quatro dirigentes do MMA e quatro da SEAP, concretizando o que Kalikoski e Allison (2010)

suspeitavam a respeito da possibilidade de que instituições do governo “muitas vezes, se apropriam do termo *gestão compartilhada* enquanto continuam exercendo a *gestão centralizada* convencional” (apud SEIXAS *et al.*, 2011, p. 29).

Cumprindo essa “profecia científica”, o exacerbamento da influência política neste processo, no entanto, iria causar mais danos no final dessa década, e foi que ocorreu com a criação do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA – em 2009, após um desgastante processo que se iniciou com a edição de uma Medida Provisória (nº 437, de 29 de julho de 2008). A reação a esta MP foi muito forte e o governo retrocedeu, retirando-a e enviando um Projeto de Lei (nº 3960/2008) que tramitou em regime de urgência e foi transformada na Lei n. 11.958/2009.

No texto aprovado apareceu finalmente o conceito da *gestão conjunta* materializado no Parágrafo 6º do Artigo 27: “Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, *em conjunto* e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: I – fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, (...). Portanto, no mesmo dispositivo legal o governo movia duas peças importantes no tabuleiro político da gestão pesqueira: criava o MPA, peça chave para cumprir compromissos políticos assumidos na reeleição e, ao mesmo tempo, subordinava as decisões de gestão dos recursos do MMA ao MPA, desequilibrando decisivamente as forças que se digladiavam pela preponderância de suas premissas legais.

Com um clima de euforia por parte do Setor Pesqueiro, afinal, tinham um ministério só para si, a transformação da SEAP em MPA trouxe consigo efeitos políticos inesperados, pois, na visão dos especialistas ouvidos neste estudo, tornou a pasta mais atrativa que a SEAP para políticos “de ocasião”, pois sendo ministério, era visto como de maior status, embora a SEAP já tivesse sido criada com nome de secretaria especial, mas com estrutura de ministério.

(...) um Ministério travestido de Secretaria, porque a estrutura que foi montada era de ministério, não era de Secretaria, como a Secretaria de políticas para Mulheres, é uma cúpula formuladora de PP, mas a SEAP já veio com as delegacias nos estados, que logo, 3 meses depois já estava com as estruturas, os DAS, tudo. Era uma estrutura com discurso de cúpula da sustentabilidade, mas o discurso de base era aquele antigo, de ser contra o IBAMA e o MMA (P6) (grifo nosso).

Fosse Secretaria Especial, fosse Ministério, a estrutura de cargos comissionados era um atrativo que contava muito nas negociações políticas para aumentar a base de apoio político do governo. Ao deter o poder de nomear seus pares e correligionários para os tais DASs, um Ministro pode aumentar sobremaneira sua base de apoio, independentemente de realizar ou não as metas estabelecidas pela PP sob sua responsabilidade. Este caso do MPA será mais explorado neste estudo quando os fatos relevantes da década seguinte – 2010 adiante – forem relatados.

De qualquer sorte, da ideia de aumentar a participação social na gestão, decorrente da democracia participativa como ideal político, deu bases teóricas e políticas para a prática da *gestão participativa* dos recursos naturais e de sua aplicação cada vez maior nos espaços de gestão governamentais. No caso da biodiversidade esta tendência foi incorporada na administração das UCs, por meio de Conselhos, tanto consultivos quanto deliberativos, previstos na Lei do SNUC, e foi uma das principais diretrizes a inspirar a estrutura dos PANs por parte do ICMBio. Não que não houvesse participação na gestão, pois muitas UCs já funcionavam com intensa interação com atores sociais e moradores, mas essas relações foram institucionalizadas na formalização dos conselhos, para o bem e para o mal, pois a participação espontânea, com a criação de laços de confiança ao longo do tempo apresentava uma série de pontos positivos na gestão dessas áreas. Os conselhos deram outra vestimenta a essa participação, com vantagens e desvantagens para a gestão, a depender de cada caso e de como o processo se deu; mas isso não é foco principal deste estudo<sup>129</sup>.

No caso dos recursos pesqueiros esses conceitos se desdobraram na *gestão compartilhada* como abordagem cientificamente construída como exemplificado há pouco, sendo que suas premissas teriam sido úteis para a adoção da *gestão conjunta*, concretizada na Lei: uma “inovação nacional”, que, assim como as jabuticabas, só daria frutos no Brasil, e que foi concretizada em termos legais com a formalização da CTGP.

Conforme apresentado na introdução desta tese, este sistema idealizado teria como processos as discussões oriundas dos espaços institucionais estabelecidos pelos PANs do ICMBio, organizados por grupos taxonômicos, de onde surgiriam as demandas de regulamentação oriundas das avaliações de fontes de impacto elencadas. No caso dos tubarões e tartarugas, aquelas medidas relacionadas à pesca iriam compor

---

<sup>129</sup> Para mais informações a respeito deste tema, ver Macedo (2012) e Maya (2014).



as discussões nos CPGs que eram assessorados por subcomitês científicos, integrados por pesquisadores e técnicos de notório saber na área afim, e, uma vez aprovadas as recomendações, passariam pelo crivo final da CTGP e daí para as páginas do Diário Oficial: “simples assim”. Porém, como já ilustrado anteriormente, não foi assim que aconteceu. As esperanças depositadas na maior participação nesses processos, principalmente nos PANs e CPGs, teve como resultado uma mistura de desprestígio da ciência, de apologia da participação em si mesma, com resultados pouco representativos para a conservação.

A ciência, reunida em torno do receituário da biologia da conservação consagrado pela atuação cada vez mais forte da IUCN, em certa medida, vinha “fazendo a sua parte”: ao avaliar o estado de conservação das espécies, elaborar e atualizar as listas de espécies ameaçadas de extinção, que só faz crescer<sup>130</sup>, definir suas fontes de impacto e recomendar medidas para sua conservação agrupadas nos PANs.

Essas, como outras estruturas de planejamento concebidas neste período, espelhavam as diretrizes da IUCN e tinham forte influência da ideia da participação e da busca de diversidade de opiniões e de conhecimentos que interagiam em discussões sistematizadas pela lógica de planejamento estratégico, cujos métodos eram inspirados e renovados principalmente por influência de cooperações técnicas internacionais que acompanhavam a aplicação de recursos oriundos de fontes de financiamento também internacionais, como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das nações unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco de Desenvolvimento Alemão (KFW), dentre outros.

O resultado dessa conjunção foi a adoção por parte do ICMBIO de um receituário de planejamento teoricamente completo que contempla atingir os seguintes resultados: **Objetivo:** corresponde ao produto final que se quer atingir e deve expressar a mudança no patamar de conservação das espécies ou de seus habitats; **Problema:** identificação das ameaças ou dificuldades que impactam a conservação das espécies; **Meta:** Diretrizes estabelecidas para atender ao objetivo geral do Plano; visa solucionar os problemas e minimizar as ameaças à conservação das

---

<sup>130</sup> A primeira lista de espécies ameaçadas no Brasil foi publicada em 1973 e continha 86 táxons. Revisada em 1989, o número de espécies saltou para 218 (incluindo os insetos). Em 2002, utilizando as categorias e os critérios da IUCN, o número de espécies foi para 634, entre aquáticas e terrestres. A mais recente lista das Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção Nacional atingiu a marca de 1.173 espécies. (Portarias MMA n° 444/2014 e n° 445/2014).

espécies e devem ser definidas em um horizonte temporal viável, e de preferência mensuráveis; **Ação:** atividade operacional necessária para atingir a meta e deve ser precisa, mensurável, exequível, pertinente e oportuna; **Articulador:** participante da oficina de elaboração do PAN responsável pela articulação para a viabilização da ação proposta; **Colaboradores:** participantes ou não da oficina de elaboração dos PAN, com potencial para apoiar ou realizar ações (parceiros); **Prazo:** limite temporal para a realização de cada ação, definido por mês e ano. Quando a ação tiver monitoramento anual, após o prazo, será registrada também como “contínua”; **Prioridade:** refere-se à importância considerando o nível de relevância qualitativa da ação: alta, média ou baixa (em relação ao grau de impacto sobre a conservação da espécie); **Custo:** estimativa de recursos necessários para a execução da ação; **Dificuldades:** identificação de possíveis entraves para a execução em uma escala de três graus (alta, média, baixa); **Indicadores:** Medida de sucesso demonstrando o desempenho da ação, para auxiliar sua avaliação de execução.

Como pode ser notado, a preocupação de se elaborar planos com todos esses componentes dá uma ideia da importância metodológica dispensada para essa estratégia e o papel reservado à ciência da administração neste contexto: como provedora de técnicas de planejamento, reforçando sua natureza tipicamente instrumental e consoante com o conceito de “ciência social aplicada”, sem contudo envolver qualquer conotação ou preocupação axiológica ou ética.

Assim como os CPGs, as oficinas dos PANs reuniam entre 20 a 40 pessoas em reuniões que duravam de 3 a 5 dias de trabalho na forma de oficinas conduzidas por funcionários treinados para esse fim, o que incluía a mediação, o registro e a redação.

A título de ilustrar melhor como esta estratégia era conduzida, há a seguir a descrição de uma dessas experiências – O PAN Tartarugas Marinhas – (ICMBIO, 2011), da qual o autor participou e paralelamente à esta participação elaborou caderno de campo com anotações que deram base a este relato.

Na forma de uma oficina de trabalho, entre os dias 23 e 26 de novembro de 2010, reuniram-se em Arembepe, Município de Camaçari/BA, 32 pessoas de instituições variadas, incluindo integrantes do Projeto TAMAR- ICMBio, para apresentar informações, debater e estabelecer ações prioritárias para a conservação de cinco espécies de tartarugas marinhas ocorrentes no Brasil. O local era inspirador, pois se tratava de um hotel de frente para o mar, na Praia do Piruí, uma das áreas com maior concentração de desovas de Tartarugas Cabeçudas do litoral brasileiro.

Os participantes se hospedaram no mesmo hotel, a grande maioria dividindo apartamentos e quase todos faziam as refeições no mesmo local. O clima da véspera já era de conagração e reencontros, afinal muitos já eram conhecidos. Na manhã seguinte, após o farto café da manhã baiano, com direito a tapiocas, queijos-coalho e sucos variados, foi dado início aos trabalhos, por volta das 9 da manhã.

Após as apresentações, que muitas vezes tardavam mais que o método permitia, eram dados os recados de logística da reunião, do hotel, alimentação, etc., e que naquele caso, havia que tratar de um tema delicado, o atraso na liberação das diárias, o que exigia que os participantes tivessem que adiantar suas despesas com o hotel e alimentação, para receber depois as tais diárias, sem que se tivesse certeza do prazo. Com este “aviso de secretaria”, se instalou um certo constrangimento no salão, um “zum, zum, zum” geral e algumas expressões de indignação, afinal, tinham vindo de lugares distantes, realizado viagens muitas vezes cansativas, estavam ali convidados a contribuir com o ICMBio e as tartarugas marinhas, tinham deixado seus afazeres principais e suas famílias, sem receber por isso, e ainda assim precisariam adiantar despesas sem saber quando seriam ressarcidos?

Depois de conversas paralelas entre os organizadores e alguns telefonemas para Brasília, novas orientações foram dadas e renovados compromissos de que se faria o maior empenho possível para que as ordens bancárias fossem realizadas, que a culpa foi do “rapaz”<sup>131</sup> do financeiro, ou a “moça” do orçamentário, por aí..., sem que lograsse acalmar definitivamente os ânimos dos participantes. Um intervalo providencial e após desabafos e explicações, se retomou a oficina.

O reinício se deu com a definição do objetivo do plano: “a continuidade, o aprimoramento, a execução das ações de conservação e das pesquisas direcionadas à recuperação e sobrevivência das cinco espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil”<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> A “teoria do rapaz” é um dos aforismos que servirão de inspiração para a discussão de categorias da APB evidenciadas neste estudo.

<sup>132</sup> Este objetivo retratava a peculiaridade deste plano, pois já havia um programa de pesquisa e conservação de tartarugas marinhas sendo executado há décadas, com revisões sistemáticas e acompanhamento institucional efetivo que envolvia uma rede de especialistas reunidos nas cooperações já estabelecidas na ação multidisciplinar que foi se formando em torno do Projeto Tamar. Isso poderia sugerir que não seria racional se fazer um “plano”, bastaria atualizar o programa..., mas isso não era o caso, pois se tratava de aplicar uma norma que previa novos planos, oficialmente estabelecidos, os PANs.

Na oficina foram revisadas e mapeadas as ameaças e problemas para as espécies e, a partir destes foram definidos, além do objetivo, 4 problemas, 8 metas e 71 ações. Também foram estabelecidos os nomes para o Grupo Estratégico de Conservação e Manejo, nos termos da Portaria Conjunta 316/2009 (MMA e ICMBio), para auxiliar na implementação do Plano.” (PAN Tartarugas, p. 76).

Os trinta e dois participantes representavam ou eram vinculados a 17 instituições diferentes, entre órgãos públicos da área de meio ambiente, entre eles o próprio ICMBio, universidades, centros de pesquisa e conservação e organizações não governamentais, das quais a Fundação Pró-Tamar que atua em cooperação com o ICMBio na gestão do Projeto Tamar.

Em termos da formação dos participantes, em geral, havia um forte predomínio de especialistas em ciências naturais, principalmente nas áreas de biologia, ecologia, oceanografia, engenharia de pesca e educação ambiental (esta última com forte aproximação com Antropologia e as Ciências Sociais que tratam de temas ambientais). Muitos desses participantes já se conheciam há décadas, outros eram recém incorporados ao grupo por meio de indicação de algum convidado institucional.

A metodologia de elaboração deste plano pressupunha que estes participantes estivessem diretamente envolvidos em processos institucionais de pesquisa e conservação dessas espécies e que fossem representativos em relação ao conhecimento que possuíam ou à vinculação institucional que representavam.

O valor dessas participações pode ser avaliado pelo grau e qualidade dos conhecimentos de cada um dos especialistas, bem como pelo potencial de influência que cada um podia ter na difusão e na aplicação dos conhecimentos agrupados em termos de estratégias de ação.

Guardadas as devidas proporções e escalas distintas, ao aferir a lente analítica para a escala microsocial, no nível dos indivíduos, este tipo de objeto poderia ser visto como um Campo, no sentido definido por Bourdieu, como espaço de lutas, de debates e de confrontos de interesses que dependem basicamente do confronto e da legitimação compartilhada de diferentes tipos de conhecimento. Em Bourdieu (1998), o conceito de estrutura remete ao de *habitus*, entendido como estruturas mentais ou cognitivas para manejar o mundo social, e ao de Campo como redes de relações entre posições objetivas. Em Bourdieu, *habitus* e Campo são noções relacionais, mutuamente referidas e em relação de “cumplicidade ontológica” e não de sujeito e objeto (CARNEIRO, 2006, pág. 43).

Pierre Bourdieu, ao desenvolver sua “teoria do campo”, considera o sistema de produção do saber e do conhecimento científico como espaço de lutas e disputas hierárquicas, ideológicas e políticas, reproduzindo os esquemas de desigualdades, de dominação e estratégias de manutenção de posições de autoridade presentes em toda a sociedade. Para este autor, a geração, o compartilhamento e a legitimação do saber, notadamente o conhecimento científico não acontecem de maneira isenta e desinteressada (ORTIZ, 1994).

Sob esta lente o conhecimento deve ser visto como “forma específica de interesse” e dependente de posições epistemológicas e políticas, assumindo para seus detentores o papel de “capital científico”, como um dos tipos de capital social, especificamente em disputa no campo científico.

No caso aqui relatado, as disputas do Campo podiam ser observadas nas discussões, às vezes tranquilas, noutras mais acaloradas, nas quais alguns participantes se sobressaiam pela importância de suas intervenções a respeito dos temas que iam se sucedendo, ou pelo estilo de se expressar, com mais ênfase que outros, ou mesmo por deter a habilidade da retórica.

A variável “poder” podia ser observada sem muitas dificuldades, atuando sistematicamente na distribuição das atenções, dos olhares, quais pessoas eram mais assediadas que outras; sua força podia ser notada inclusive na disposição das cadeiras no salão, que aos poucos eram agrupadas em torno de determinadas lideranças ou representações institucionais mais relevantes. Alguns comportamentos indicavam a preponderância de alguns interlocutores sobre outros, quando, por exemplo, algum tema mais quente era levantado, alguns participantes deslocavam seus olhares para determinada pessoa, que, a princípio teria algo a dizer naquele caso; quando isso acontecia, invariavelmente o foco dos olhares acabava sendo instado a se manifestar e, ao fazê-lo, era acompanhado de movimentos discretos de cabeças aprovando suas ponderações.

Muitas outras interpretações acerca da variável “poder” poderiam ser levadas adiante nesta análise, mas este caminho poderia trazer duas consequências indesejadas para o prosseguimento desta pesquisa: uma imersão na escala microsocia demandaria muita energia e espaço para seu desenvolvimento, o que não contribuiria com a objetividade necessária para sua finalização; este olhar poderia entrar em áreas muito sensíveis das relações institucionais/pessoais estabelecidas neste campo e, por conta da participação do autor como membro do mesmo, não pareceu prudente levar essa abordagem mais a fundo neste momento.

De qualquer sorte, independentemente das relações de poder entre seus membros, os trabalhos de elaboração do PAN seguiam conforme planejado. As discussões seguiam um guia já elaborado e avançavam sem grandes sobressaltos, com raras exceções se paralisava a agenda por muito tempo. A habilidade do mediador era posta à prova, mas se mostrava suficientemente adequada.

Os resultados das discussões formuladas em grupos e validadas na plenária eram registrados e exaustivamente checados quanto a sua redação. Esse processo tomava tempo e os dias seguiram nessa rotina, só quebrada pelas noites de conagração, gastronomia tradicional baiana e descanso. Alguns participantes eram convidados a acompanhar o trabalho de monitoramento noturno das praias com as equipes do Tamar e, com sorte, flagravam alguma fêmea em comportamento de desova, ou o nascimento de algum ninho, experiências fortes que aumentavam a relação de encantamento para com essas espécies já presente neste contexto.

O documento com o resultado deste processo foi editado como uma publicação indexada, como fascículo 25 de uma coleção denominada “Série Espécies Ameaçadas” em papel colorido, caprichosamente diagramado, ricamente ilustrado com mapas, fotos e figuras e que reúne um conjunto robusto de informações resumidas a seguir para dar uma ideia mais rica de seu teor.

Para cada uma das cinco espécies de tartarugas marinhas são apresentadas informações a respeito dos seguintes aspectos: distribuição geográfica, principais áreas de desova, ecologia reprodutiva, tendência populacional, característica do ciclo de vida na água, genética e estado de conservação.

Em seguida é relatado o histórico de conservação, com uma descrição de trinta anos de esforços de conservação dessas espécies no Brasil, seguido de uma apresentação das ameaças às quais essas espécies estão sujeitas, agrupadas pelas seguintes categorias: desenvolvimento costeiro, movimentação da areia da praia, fotopoluição, trânsito de veículos, presença humana nas praias, portos, ancoradouros e molhes, ocupação da orla. Poluição e enfermidades, atividade pesqueira, alterações climáticas e uso direto – consumo de carne de tartarugas marinhas.

Após esta etapa são descritas as principais estratégias levadas a cabo para a pesquisa, o monitoramento e a proteção das espécies, principalmente as Áreas Protegidas (parques e reservas), nas quais as tartarugas marinhas ocorrem e são objetos de proteção. É descrito também um conjunto diverso de ações desenvolvidas por parte do próprio Projeto

Tamar e outras instituições, em regiões relevantes para esses animais, abrangendo 23 estações de pesquisa em áreas costeiras e marinhas de nove estados brasileiros, incluindo algumas ilhas oceânicas.

Dentre as estratégias e temas de conservação descritas no PAN, destacam-se: pesquisa aplicada, capacitação, educação e sensibilização ambiental, inclusão social, envolvimento comunitário, inserção em políticas públicas, principalmente em processos de licenciamento ambiental e fóruns de gestão de biodiversidade e recursos pesqueiros marinhos nacionais e internacionais.

No capítulo que trata das parcerias institucionais envolvidas neste conjunto de estratégia são listadas 55 organizações dos mais variados tipos, tanto públicas como privadas, inclusive associações de classe, como pescadores e empresários de pesca.

Em função da riqueza de informações que essa lista oferece para a discussão em torno da participação na gestão, segue relação completa de “instituições envolvidas e potenciais colaboradores”, constante no PAN Tartarugas Marinhas:

Quadro 1: Lista das entidades participantes do PAN Tartarugas Marinhas.

|                   |  |
|-------------------|--|
| AQUASIS-CE        | Associação de Pesquisa e Preservação de Ecossistemas Aquáticos   |
| CEPNOR/IBAMA – PA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Norte           |
| CGCOP/SEMOC/MPA   | Ministério da Pesca e Aquicultura - Coordenação Geral de Controle da Pesca   |
| DIREP/ICMBio – DF | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade ICMBio - Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral                               |
| FIOCRUZ – RJ      | Fundação Oswaldo Cruz  |
| FMA – SE          | Fundação Mamíferos Aquáticos   |
| FURG              | Universidade Federal do Rio Grande/RS  |
| IBAMA             | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis   |
| IBAMA - DF        | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – DF  |
| IBAMA/CEPENE-PE   | Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste   |
| IBAMA/CEPSUL-SC   | Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Sudeste e Sul  |
| IBAMA/CEPSUL-SC   | - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Sudeste e Sul |
| IBAMA/NEA         | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Núcleo de - Educação Ambiental  |

|  |  |
|--|--|
| ICMBio – ES  | Reserva Biológica de Comboios – ES   |
| ICMBio - SE  | Reserva Biológica de Santa Isabel - SE   |
| IMA  | Instituto do Meio Ambiente – BA  |
| IPeC   | Instituto de Pesquisas Cananéia – SP   |
| MAQUA-UERJ - RJ  | Laboratório de Mamíferos Aquáticos e Bioindicadores  |
| MPA  | Ministério da Pesca e Aquicultura  |
| MTSG/IUCN - EUA  | Marine Turtle Specialist Group   |
| NEMA   | Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – RS  |
| NOAA - EUA   | National Oceanic and Atmospheric Administration  |
| PA   | Instituto Aquamazon  |
| PRICTMA  | Programa Regional de Investigação e Conservação de Tartarugas Marinhas da Argentina  |
| Projecto Karumbé   | Pesquisa e Conservação de Tartarugas Marinhas no Uruguai   |
| Pró-TAMAR  | Fundação Centro Brasileiro de Proteção das Tartarugas Marinhas   |
| PUC  | Pontifícia Universidade Católica – RS  |
| UERJ   | Universidade do Estado do Rio de Janeiro   |
| UFC  | Universidade Federal do Ceará  |
| UFES   | Universidade Federal do Espírito Santo   |
| UFMG   | Universidade Federal de Minas Gerais   |
| UFPA   | Universidade Federal do Pará   |
| UFPR   | Centro de Estudos do Mar - Universidade Federal do Paraná  |
| UFRPE  | Universidade Federal Rural de Pernambuco   |
| UFS  | Universidade Federal de Sergipe - Departamento Engenharia de Pesca   |
| UFS  | Universidade Federal de Sergipe  |
| UFSC   | Universidade Federal de Santa Catarina – Laboratório de Biogeografia e Macroecologia Marinha - Departamento de Ecologia e Zoologia |
| UVV  | Universidade de Vila Velha – ES  |
| Aquário de Santos – SP                                       |  |
| Aquário de Ubatuba – SP                                      |  |
| Associação Guajiru: Ciência - Educação - Meio Ambiente /PB   |  |
| Braço Social – BA  |  |
| College of Staten Island City University of New York-EUA     |  |
| Colônia de Pescadores Almofala – CE                          |  |
| Instituto de Pesca – SP                                      |  |
| PETROBRAS - Unidade de Operações Sergipe e Alagoas – SE      |  |
| Prefeitura Mun. Itarema/ Sec. Meio Ambiente – CE             |  |
| Prefeitura Munic. Ubatuba / Secretaria de meio ambiente – SP |  |
| Projeto Albatroz – SP  |  |
| Terramar/ Amigos da Prainha do Canto Verde – CE              |  |



|   |
|---|
| Universidade da Flórida – EUA                                   |
| Universidade de Taubaté – SP                                    |
| Universidade Pio X - Dept. de Medicina Veterinária – SE         |
| Western Pacific Regional Fishery Management Council – Australia |

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PAN Tartarugas Marinhas (ICMBIO, 2011).

Essa diversidade de instituições envolvidas nas ações de conservação dessas espécies, e as inúmeras interações entre elas nos distintos momentos de desenvolvimento dos trabalhos e suas interfaces institucionais, existem em função direta da capacidade de tratar com uma gama imensa de tipos de conhecimentos que são a principal ferramenta dessas interações.

Embora muitas delas não tendo sido convidadas a construir o documento PAN, todas atuam de alguma forma ou na proteção ou na utilização de recursos ou espaços naturais caros às tartarugas marinhas. Assim, seus interesses e formas de colaboração são evidenciados junto aos participantes da oficina do PAN, pois as etapas de planejamento de ações devem trazer também os possíveis colaboradores que devem estar envolvidos na implementação do que foi definido.

Todas essas informações resumidas acima foram compartilhadas pelos participantes anteriormente à realização da oficina e, a partir da revisão dessas informações em plenária se dá o momento de discussão no âmbito da oficina, com apresentações de alguns temas, discussões acaloradas e a partir daí elencados os principais “problemas” (conjunto de ameaças) e definidas as ações de proteção que comporão o Plano de Ação propriamente dito.

Um aspecto importante a ser observado é que os textos que compõem o documento e as apresentações são ricamente ilustrados com gráficos, mapas, dados analisados de forma sistemática e em todos os capítulos as informações descritas são referenciadas em publicações científicas relacionadas no final do documento. Isso ressalta a importância que a validade científica tem para a legitimação dos conhecimentos compartilhados pelo grupo de especialistas.

Mesmo os saberes de origem popular, como o conhecimento de pescadores e moradores de áreas costeiras, passam por uma análise “científica” ao serem tratados sob a ótica de noções e parâmetros válidos para as ciências naturais ou sociais, conforme o caso.

Uma avaliação a respeito dessas referências pode dar uma noção mais clara dos tipos de conhecimento científico considerado neste objeto:

Ao todo foram 197 publicações e trabalhos relacionados, sendo que a maioria são publicações em revistas científicas e o restante publicações indexadas como manuais, livros perenes e relatórios oficiais de instituições de gestão.

Uma classificação básica a respeito das tipologias destes trabalhos indicam que desses 197, um total de 158 são trabalhos e publicações dedicados ao conhecimento de aspectos biológicos ou ecológicos das cinco espécies de tartarugas marinhas, principalmente a respeito de suas estratégias de reprodução, alimentação, crescimento, migração e comportamento.

Dos 39 restante, 35 publicações são relativas às fontes de ameaças à sobrevivência das tartarugas marinhas, principalmente as atividades pesqueiras, contaminações por óleo ou lixo e desenvolvimento costeiro desordenado.

Somente 4 publicações podem ser reconhecidas como sendo trabalhos científicos do campo da administração e da gestão, pois falam de planejamento, de estratégias e de planos de gestão e de avaliação de planos de ação.

O forte predomínio de disciplinas especializadas na área das ciências biológicas é esperado neste tipo de instrumento, pois a razão de sua existência é a proteção de algumas espécies ameaçadas de extinção. Neste sentido, conhecer o máximo possível acerca de quem são e como vivem essas populações é imperativo para qualquer tentativa de intervenção em seu favor.

Porém, as dificuldades em cumprir-se os objetivos estipulados nesses PANs não são de domínio das ciências naturais; ao contrário, são unimamente atribuídos a outras disciplinas, invariavelmente a Gestão – sinônimo de administração pública disfuncional ou insuficientemente -, ou a Política, neste caso com “p” minúsculo conforme definido para esta pesquisa.

De qualquer sorte, os PANs não careciam de ciência, muito menos de participação ou de transparência. Ao contrário, eram e ainda são produtos dessa combinação idealizada sob princípios da gestão compartilhada e da cientificidade, tanto presente nos processos discutidos acerca das espécies – biologia da conservação -, quanto na metodologia utilizada na concepção e realização dos PANs – neste caso, métodos combinados de planejamento estratégico -.

Muitas das ações planejadas eram de responsabilidade do governo, distribuídas entre o próprio ICMBio, outras dependiam do IBAMA ou do MMA, mas parte importante delas era endereçadas para reduzir os impactos da pesca e sua realização dependia diretamente da

estrutura de gestão de recursos pesqueiros, que naquele momento estavam sob comando do MPA, ou seja, dos CPGs, com seus SCCs e deles, para a CTGP. O problema é que essa estrutura, este subsistema da gestão ambiental, teimava em não operar adequadamente; pior, por conta das disfunções de seu desenho e das abruptas mudanças institucionais, nem chegavam a funcionar a ponto de receber e dar conta das demandas advindas dos PANs.

Mesmo assim, o funcionamento espasmódico dos CPGs renovava o ânimo de alguns especialistas. Seguindo a ampliação dos braços político-administrativo que os CPGs representavam foi proposto a “recriação”<sup>133</sup> — de vinte deles, sendo 11 para o Recorte Continental (classificados por Bacia Hidrográfica), 1 para organismos ornamentais e outros usos, mais 9 para o Recorte Marinho.

Os poucos que chegaram a funcionar reeditavam momentos interessantes para os especialistas e agentes públicos envolvidos. As reuniões aconteciam na maioria das vezes em Brasília, na sede da SEAP que foi acomodada no prédio do MAPA. Fossem cientistas, fossem representantes do setor pesqueiro ou das ONGs envolvidas, os convidados tinham suas despesas pagas por recursos públicos para deslocamento e hospedagem, o suficiente para uma estadia razoavelmente confortável na Capital Federal.

No caso dos CPGs a depender de cada Comitê, as reuniões poderiam agrupar mais de 40 participantes, sendo que os Subcomitês Científicos normalmente envolviam de 10 a 20 participantes. Para se ter uma ideia mais rica deste processo, assim como no caso do PAN, cabe uma imersão, mesmo que superficial, nos bastidores dessa estrutura.

Para as reuniões dos SCC os especialistas eram convidados por seu envolvimento direto com pesquisa no tema e nas espécies envolvidas e ficavam entre 3 a 5 dias juntos, alguns nos mesmos hotéis ou na casa de amigos antigos. Neste período aproveitavam o tempo fora das reuniões discutindo assuntos importantes para eles, afinal eram estudiosos do assunto aos quais dedicavam suas carreiras acadêmicas, de trabalho produtivo, de ativismo civil ou de funcionários públicos.

Muitos eram amigos ou colegas da época da universidade e essas eram oportunidades de rever alguns desses, de relembrar dos tempos de estudantes, das aventuras e dificuldades, assim como das conquistas e lutas do passado, e, obviamente de especular a respeito do presente e do futuro.

---

<sup>133</sup> Importante recordar que anteriormente estes fóruns existiam sob outras denominações, os GPEs do IBAMA e os GTTs da SUDEPE.

Nos dias que estavam no Planalto Central esses especialistas eram tratados com a deferência que a “Esplanada” reserva a alguns de seus visitantes, com secretárias simpáticas e elegantes a receberam-nos nas antessalas dos gabinetes, garçons uniformizados que serviam café e água mineral à vontade, visitas esporádicas de autoridades vestidos à caráter, que passavam alguns minutos na presença dos cientistas, dando um certo glamour a esses momentos de conagração científico.

Em outras palavras, sentiam-se valorizados como profissionais que enfim seriam ouvidos para agregar seus conhecimentos no processo de gestão, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento sustentável da nação, nada desprezível para qualquer cidadão que crê na ciência como fundamento das decisões racionais dos administradores e dirigentes e desse processo de qualificação científica cumprindo papel de propulsor das soluções para os problemas nacionais.

Porém, a política já andava muito próxima da gestão e as coisas passaram a ter rumos inesperados por eles, além de que as reuniões eram raras, a publicação das normas podiam levar tempo muito alongado para acontecer, como pode ser percebido na seguinte expressão de um dos Participantes desta pesquisa:

Era um processo bem completo de gestão de uma pescaria. Só que teve um problema, a única coisa que não funcionou, foi primeira minuta criada em 2003 que só foi publicada em 2005. Este atraso foi em função de pressão do setor, a minuta foi engavetada na SEAP. (P16)

Mesmo assim, o otimismo de alguns agentes públicos envolvidos naquele momento de valorização política da estrutura de gestão da SEAP, e posteriormente com o MPA, com essa estratégia dos CPGs não foi pequeno como pode ser visto nas declarações a seguir:

Nessa época, 2000 e poucos, foram recriados os CPGs, do DPA e a construção deles foi um trabalho do Giovanio Milton. O de demersais foi reativado, o de atuns também, sendo que o de demersais foi em função da pesca de barcos arrendados, de peixe sapo, espinhel de fundo. (...) O que os CPGs faziam, que era basicamente criar as regulamentações e acompanhar as pescarias, principalmente as de profundidades. Então se fazia a avaliação dessas pescarias, com foco na avaliação de estoques das espécies-alvo, o bycath, e isso

acabou tendo como motivação, um propósito que eram os planos de gestão. A pesca do peixe-sapo que saiu uma IN, era ancorada nos dados desses programas. Não era só uma norma, era também um plano de gestão, pois falava de outros aspectos, de controle, etc. (P16).

Porém, mesmo os CPGs tendo produzido algumas recomendações importantes para a gestão, elas esbarravam na não operacionalização da CTGP, que, apesar de ser formada por somente 8 componentes, quase nunca se reunia e, quando o fazia, não deliberava com a celeridade que a gestão de pesca requeria.

Além deste aspecto, aumentava também cada vez mais a ingerência política nas decisões, principalmente da seara da SEAP/MPA, conspurcando os objetivos científicos dos pesquisadores envolvidos neste complexo/complicado sistema de gestão. Em outras palavras, por motivos políticos, a ciência passou a incomodar mais que ajudar a este processo de gestão:

Não saía necessariamente aquilo que o especialista dizia. Porque mesmo não tendo consulta formal, tinha grupos da pesca industrial, principalmente, que interferiam nas decisões. Havia um ajuste. (...) lá no gabinete, a coisa saía deformada. Tipo o defeso tinha que ser fevereiro, março e abril.. mas saía março, abril e maio.. e isso, na maioria das vezes anulava o trabalho de pesquisa (P12). Na hora de publicar, perguntaram, “como está”? A resposta foi “está péssimo”, pois neste meio tempo, existia um acompanhamento de arrastos e como havia um modelo, vimos a situação de sobreexploração do recurso e tinha que reduzir ainda mais o esforço. A ciência começou a incomodar a SEAP. Perg: Mas ciência não é bom p gestão? Resp: Depende, se a ciência traz o resultado que os gestores querem ouvir. Se não, não. A ciência estava trazendo dados que contrariavam a base política do gestor da SEAP, daí eles falavam: “isso não nos interessa” (P16).

Este desgaste entre ciência e gestão foi se tensionando mais e mais e desagou com a extinção de um dos poucos CGPs que vinham funcionar na época da SEAP, o de Recursos Demersais SE/S, como pode ser notado nas palavras de um dos Participantes:

(...) O CPG dos demersais explodiu porque o pessoal que trabalhava era sério, mas a SEAP não dava resposta. Eles abandonaram. E aí o que funcionava acabou tendo um retrocesso “da porra”! (P12). Daí começou a ser delineada uma crise. Em 2005 a 2007, o comitê científico reagiu contra a SEAP. O Comitê Científico dos Demersais falou para a SEAP “assim não trabalhamos mais”. (...) isso em 2008/2009 (P16).

O sentimento com relação ao papel da ciência não foi o único fator criador de decepção dos especialistas com o modelo de gestão pesqueira conjunta implementado neste período. Ele foi acompanhado de uma redução paulatina até a completa paralisação da geração de informações básicas para a gestão, por conta da redução da capacidade do estado de executar as atividades que seriam de sua responsabilidade, principalmente a geração de dados oriundos do monitoramento:

Os CPGs são mecanismos que deveriam ser melhor aproveitados (P1); Fazer gestão sem informações é o desastre! Porque é tudo no “eu acho”. Os comitês só serão efetivos se tiver essas informações, senão serão somente plateia que vão lá ver um “eu penso”, “eu acho”. É aí que tá o furo, no meu ponto de vista! (P13)

Aos olhos dos Participantes desta pesquisa, esta e outras questões levaram a que essas experiências gerassem um sentimento de frustração ainda maior, que foi o uso político dos espaços de participação que pouco a pouco foram sendo manipulados ou desconsiderados nas suas decisões, quando eram alçados à revisão ou com a paralisação total no nível de decisão. Cada vez mais se percebia que esses espaços criados para dar suporte e legitimidade à *gestão* teriam sido confundidos ou reduzidos com a *mera participação*, quase como um fim em si mesmo, como pode ser visto nas declarações a seguir:

Enquanto no MPA, eu era responsável pelo assessoramento do MPA na organização e implementação dos CTGP. Fiquei decepcionado por ter me esforçado tanto para MPA e MMA sentarem e conversarem, porém 99% das vezes não dava em nada (P13); As últimas reuniões dos CPGs

foram em 2008, com exceção do CPG dos Atuns que continuava se reunindo, mas daí pra frente os CPGs passaram a fazer aquelas reuniões de bate-boca que não chegava a nada, que não decidiam nada; “há, que bom que não decidimos nada”, por aí...e marcavam a próxima para dali a seis meses e não se decidia nada (P16).

Pelos lados das tartarugas marinhas e tubarões ameaçados de extinção havia os PANs, estabelecidos pelo recém criado ICMBio como principal estratégia de conservação da biodiversidade fora das UCs, ou seja, para quase 90% do território nacional terrestre e quase 99% para o marinho.

Assim como os CPGs recriados pela SEAP, os PANs também tiveram sua função nas PPs ambientais como uma das soluções para dar conta da acomodação do mandato institucional no ICMBio, cuja existência de devia mais precisamente para dar mais foco na gestão das UCs, mas que, por uma questão de transposição conceitual, levou “de carona” a biodiversidade.

O vazio político criado pela saída intempestiva de Marina Silva não permaneceu por muito tempo. Com a nomeação de Carlos Minc para ser seu sucessor o Planalto acenou com dois movimentos bem delineados: agradou parcialmente setores do ambientalismo nacional, por ter nomeado um político cuja trajetória fora construída nessa seara e, ao mesmo tempo acomodou setores desenvolvimentistas nacionais com a promessa de fazer valer as teses do licenciamento ambiental mais simplificado, mais célere, conforme Minc tinha introduzido como bandeira política na sua passagem pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro.

Sem querer criar versões que confirmem essas suspeitas, pois não é essa a missão do autor, basta reproduzir um trecho de entrevista dada por um especialista a um jornal eletrônico do Instituto Humanitas Unisinos – IHU e reproduzido pelo Conselho Missionário Indigenista em 17 de fevereiro de 2010:

IHU On-Line – E o que o senhor tem a dizer do Minc que substituiu Marina Silva? Oswaldo Sevá – Esses são os antecedentes que conheço de uma pessoa que foi guindada ao Ministério do Meio Ambiente para substituir a ministra Marina Silva numa época em que ela estava sendo pressionada de todas as maneiras para conceder as licenças das grandes obras, para a indústria

madeira, para os interesses do agronegócio. Ela foi derrubada do cargo por esses interesses, e ele foi chamado para substituí-la. Naturalmente, quando ele aceitou, era de conhecimento de todos que ele foi chamado para liberar as coisas que estavam sendo analisadas. Minc foi até muito eficiente na sua nova missão, porque ele recebeu o maior estudo de impacto que já foi produzido sobre uma das obras mais complicadas do mundo inteiro, num lugar maravilhoso, e foi capaz de realizar as audiências públicas às pressas e de concordar que essas reuniões tivessem a presença de centenas de policiais. E depois de dois ou três meses corridos, ele finalmente concedeu a licença. Um verdadeiro recorde: pegou uma das maiores coisas que a engenharia já foi capaz de conceber e concedeu a licença em prazo absolutamente recorde. Uma pessoa que age dessa maneira só pode ser qualificada como um defensor dos interesses empresariais, e não dos interesses ambientais. (grifo nosso).

Disponível em <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=newseaction=readeid=4445epage=70>, consultado em 21/09/2016.

De certa maneira a dimensão ambiental do PAC cumprira seu papel de contribuir para a aceleração do crescimento, incluindo “bater recordes” de eficiência para o licenciamento, ao menos na interpretação do especialista acima citado.

De maneira geral, este período pode ser resumidamente definida em termos de dois movimentos. Em termos estruturais da APB, a situação não se estabilizava por conta das mudanças drásticas promovidas pelo governo; pelo lado da sociedade civil e da Academia era perceptível um aumento da importância dessas espécies no cenário das PPs e o fato de passarem a ser “ouvidas” no processo de gestão pesqueira, como “problema público”, deu a elas um status mais definido nessa trama de mandatos institucionais. Se, por um lado, os resultados práticos dessa mobilização não eram ainda perceptíveis, por outro, era cada vez mais improvável retirar essas espécies da pauta da gestão ambiental e de pesca.

Os conceitos-chave atribuídos a elas no cenário das PPs iam se avolumando acompanhando e elevação da atenção que se dava ao fato delas intervirem, ou ao menos influenciarem, as decisões acerca da gestão ambiental e da pesca:



- Objeto de avaliações do estado de conservação;
- Espécies sobreexploradas, ameaçadas de sobre-exploração;
- Objeto de conflito institucional;
- Objeto de planos de ação e de conservação;
- Espécies vulneráveis;
- Biodiversidade ameaçada;
- Objeto de normas de restrição de pesca;
- Objeto de gestão conjunta MMA/MPA;
- Objeto de conflito institucional;
- Objeto de restrição de pesca.

O final dessa década foi marcado, portanto, por este crescimento da participação dessas espécies nas PPs e por dois movimentos drástico na estrutura da APB: a conturbada criação do ICMBio em 2007 e transformação da SEAP em Ministério em 2009.

A década seguinte, de 2010 até a atualidade, foi iniciada por uma diversa combinação de fatores, como pode ser visto nas linhas do tempo das PPs. A participação da *política* na AP era cada vez mais forte e seus efeitos iam sendo percebidos ao longo do tempo

Por um lado, na área da gestão dos recursos pesqueiros, a criação da *gestão conjunta* entre MPA e MMA (Portaria MPA nº 334 de 29/06/2010), embora tenha suscitado esperanças nos mais otimistas, simplesmente não se mostrava operacional, aumentando a desconfiança dos mais céticos e acirrando ainda mais os conflitos ideológicos entre todos.

Por outro lado, a despeito da elaboração dos PANs e sua função estratégica de dar uma certa lógica à existência do ICMBio para atuar em prol da biodiversidade, numa versão *mais moderna* de estrutura institucional, a imprecisão conceitual acerca do que seria Biodiversidade no novo desenho da APB seguiu fazendo estragos, como foi o caso da confusa locação dos Centros Especializados em gestão da conservação da biodiversidade marinha (ou seria gestão de recursos pesqueiros?). Essa situação, descrita com mais detalhes adiante, teve como consequência a transferência dos Centros Especializado CEPNOR, CEPENE, CEPsul e CEPERG do IBAMA para o ICMBio somente em meados de 2013 (Decreto nº 8.099 de 04/09/2013), deixando essas estruturas “no limbo”, segundo alguns participantes, desde 2007.

A acomodação possível desses movimentos internos à área de meio ambiente só foram relativamente pacificadas dois anos mais tarde, com a readequação do escopo de todos os Centros Especializados vinculados ao

ICMBio, com a atualização da denominação, localização e atribuições dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação (Portaria ICMBio nº 16 de 02/03/2015).

Ao definir suas competências, o ICMBio se deparava com um problema de escopo de atuação institucional no que não era a criação e gestão das UCs. Em termos metodológicos não havia muitas dúvidas quanto a este objetivo, pois os procedimentos de criação, planejamento e implementação das UCs estavam estabelecidos e manualizados, não havendo espaço para grandes dúvidas quanto a organizar-se para dar conta dessa estratégia. Mas o conceito Biodiversidade, amplo, sem delimitação clara, foi uma questão importante que demandou muita reflexão, discussões e decisões que tinham que ocorrer num momento de fragilidade política da área de meio ambiente que tinha acabado de passar por uma crise política forte com a saída intempestiva de Marina Silva do MMA.

O texto que trata das competências do ICMBio no seu site oficial simboliza essa falta de clareza quanto à biodiversidade:

Entre as principais competências do ICMBio estão apresentar e editar normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação federais; propor a criação, regularização fundiária e gestão das Unidades de Conservação federais; e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O Instituto deve ainda contribuir para a recuperação de áreas degradadas em Unidades de Conservação. Ele fiscaliza e aplica penalidades administrativas ambientais ou compensatórias aos responsáveis pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Cabe ao Instituto Chico Mendes monitorar o uso público e a exploração econômica dos recursos naturais nas Unidades de Conservação onde isso for permitido, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente.

Na área de pesquisa, ele deve contribuir para a geração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos à gestão de Unidades de Conservação, da conservação da biodiversidade e

do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais<sup>134</sup> (grifo nosso).

Como pode ser observado no texto acima, as estratégias direcionadas às UCs eram as que tomavam grande parte das competências institucionais, mas quando se referia à Biodiversidade fora das UCs os termos utilizados eram vagos quanto ao papel de “cuida-la ou protege-la”.

No lugar de conceitos mais positivos relacionados ao papel de tutela, como “conservar”, “preservar”, o que se vê são outros verbos dando conta de uma ação mais distante do papel de responsável pela sua conservação, passando a ter na pesquisa sua principal estratégia. Note-se que somente ao final da sentença que fala da “pesquisa”, há a afirmação que “ele deve contribuir para a geração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos relativos à gestão de Unidades de Conservação, da conservação da biodiversidade e do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais”, conforme grifado acima. Ou seja, ao invés de conservar ou proteger, deveria “contribuir para a geração e disseminação sistemática de informações e conhecimentos...” e somente depois de reforçar o foco nas UCs é que aparece o termo conservação, mas não como competência precípua, pois o que se definiu é a “pesquisa”, com um atenuante, o de somente “contribuir para”.

Em outras palavras, o que ficou como competência relativamente à Biodiversidade foi “contribuir para a pesquisa da biodiversidade e do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais”.

Essa fragilização do papel de conservação foi fruto de uma interpretação de que já não era mais necessário desempenhá-lo diretamente, pois, no entendimento dos dirigentes, não havia mais o Poder de Polícia fora dos limites das UCs, conforme previu a Lei que criou a nova autarquia. O papel de proteger a biodiversidade fora de UCs, portanto, não era do ICMBio, mas devia ser exercido pelo que restou do IBAMA e pelos órgãos estaduais que passaram a ter este papel mais definido com a promulgação da LC 140/2011 e acordos de cooperação entre o IBAMA e estados, a exemplo do que foi firmado com o Estado de São Paulo em outubro de 2008.

Neste período o ICMBio herdou do IBAMA a atribuição de gerir o Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO, definido pela Port. no 236, de 08/08/2008 que incluía: “I - coleta de material biológico; II - captura ou marcação de animais silvestres in situ; III - manutenção temporária de espécimes de fauna silvestre em cativeiro;

---

<sup>134</sup> Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/nossascompetencias>, consultado em 12/10/1996.

IV - transporte de material biológico; e V - realização de pesquisa em unidade de conservação federal ou em cavidade natural subterrânea”.

Esses movimentos fizeram com que o recém criado ICMBio adotasse uma abordagem que priorizava a Pesquisa como estratégia das espécies ameaçadas de extinção como foco institucional para tratar o conceito da Biodiversidade fora das UCs. Com este escopo estabelecido foram adotadas as estratégias definidas originalmente na Política Nacional da Biodiversidade (Dec. nº 4.339, de 22 de agosto de 2002) que materializada em normas as obrigações assumidas na CDB.

Após período de acomodação pós criação e a interpretação conceitual quanto à Biodiversidade fora das UCs, o ICMBio assumiu para si um papel assim definido:

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade atua para a melhoria do estado de conservação das espécies da fauna brasileira, utilizando três ferramentas integradas: **avaliação do risco de extinção das espécies** - que permite a atualização das Listas Nacionais Oficiais das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçadas de Extinção; identificação de cenários de perda de biodiversidade - que permite identificar as áreas de maior vulnerabilidade para a perda de espécies ou suas populações; definição e implementação de Planos de Ação Nacionais - que permitem identificar as ações com mais importância para a conservação das espécies ameaçadas de extinção<sup>135</sup>.

A partir dessa definição de estratégias e “ferramentas”, a autarquia se programou para realizar essas funções e deu ênfase nas avaliações do estado de conservação das espécies formalizadas por meio da IN/ICMBIO nº 23, de 30/03/2012: “Disciplina as diretrizes e procedimentos para a Avaliação do Estado de Conservação das Espécies da Fauna Brasileira”.

Este objetivo foi priorizado no Planejamento Estratégico elaborado logo após a criação da nova autarquia e para leva-lo adiante houve a necessidade de desenvolver essa expertise no instituto, que foi feito mediante um peculiar processo de negociação envolvendo a direção do

---

<sup>135</sup> Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/faunabrasileira>, consultado em 14/09/2016.

ICMBio e um dos participantes desta pesquisa, como pode ser observado a seguir:

Fulano chegou, esse planejamento aconteceu, assim, eu estava totalmente por fora, eu cheguei, eu era da Pesca, não conhecia ninguém, aquele pessoal dos Centros, dos macacos, dos mamíferos, etc., a impressão que eu tive do Planejamento foi que o fulano já sabia o desenho que ele queria e fez um planejamento estratégico definindo as coordenadas que ele queria. Essa foi a impressão clara. E eu disse, “não dá”, Fulano, eu não posso assumir isso, eu não conheço a fauna brasileira, etc., eu fiz biologia marinha, oceanografia e não conheço mamíferos terrestres, etc. Mas eu conhecia algumas pessoas da IUCN, o método de avaliação, eu era de dois grupos de especialistas. E ele falou “você conhece o processo, então fica por um ano, me dê um ano e a gente volta a ver isso”. “Então tá, né”... E foi muito interessante este processo. Eu sentava na mesa e não tinha nenhum técnico. E eu falava, “Meu Deus do Céu, por onde eu começo a avaliar a fauna?” Não tinha estrutura, não tinha nada e eu tinha que coordenar todo o processo, eu tinha DAS 3, e eu era a Coordenação de Avaliação do Estado de Conservação da Biodiversidade Brasileira, COABIO, e eu comecei a fazer contatos com o pessoal da IUCN, eu disse “olha, eu tenho aqui uma coordenação, etc., e eles falaram “sim, vamos fazer algumas coisas juntos”. E eles estavam começando um trabalho de avaliação global de toda a fauna marinha, e falei, “então vamos escolher os grupos e vamos fazendo juntos, eu sedio aqui, vocês pagam as passagens, etc.”; e daí fizemos assim, a gente definia os grupos, a gente sediava a avaliação global daquele grupo e eu ficava mais uns dois três dias e fazia a avaliação daqui. Então eu treinei o pessoal dos Centros para avaliar, estávamos avaliando peixes. Então o pessoal dos macacos aprendeu a avaliar macaco, avaliando peixe. Foi muito interessante, assim, foi o primeiro país que começou a avaliação da fauna pelos peixes (P25) (grifo nosso).

Este processo, iniciado dessa forma um pouco atabalhoada, foi sendo fortalecido dentre as prioridades do instituto e balizado pelas diretrizes da IUCN com a qual foi assinado um Termo de Reciprocidade. Ao final de 2014, segundo dados oficiais, se encerraria um ciclo desses avaliações, com números emblemáticos, como pode ser visto a seguir:

O ICMBio finalizou em dezembro de 2014 a avaliação nacional do risco de extinção da fauna brasileira. Entre 2010 e 2014 foram avaliados 12.256 táxons da fauna, incluindo todos os vertebrados descritos para o país. Foram 732 mamíferos, 1980 aves, 732 répteis, 973 anfíbios e 4.507 peixes, sendo 3.131 de água doce (incluindo 17 raias) e 1.376 marinhos, totalizando 8.924 animais vertebrados. Foram avaliados também 3.332 invertebrados, entre crustáceos, moluscos, insetos, poríferos, miriápodes, entre outros. Para avaliar os 12.256 táxons, o ICMBio realizou ao longo desses cinco anos 73 oficinas de avaliação e 4 de validação dos resultados<sup>136</sup>.

O resultado dessas avaliações apontaram 1.173 táxons ameaçados e foi materializados na publicação de duas listas por parte do MMA: “Portaria MMA nº 444, de 17 de dezembro de 2014 (espécies terrestres e mamíferos aquáticos), com 698 táxons e a Portaria MMA nº 445, de 17 de dezembro de 2014 (peixes e invertebrados aquáticos), com 475 táxons” (*idem, ibidem*).

É importante destacar que as cinco espécies de tartarugas marinhas seguiam compondo essas listas (*Caretta caretta* - Tartaruga Cabeçuda como EM, a *Chelonia mydas* - Tartaruga Verde, como VU, a *Eretmochelys imbricata* - Tartaruga-de-pente, como CR, a *Lepidochelys olivacea* - Tartaruga Oliva como EM e a *Dermochelys coriacea* – Tartaruga Gigante ou de-couro, como CR), acompanhadas agora de muitas outras espécies “entrantes” nessa classe nada invejável de estado de conservação, dentre elas, as duas espécies dos Tubarões Martelo (*Sphyrna lewini* e *Sphyrna zigaena*) que passaram a constar como CR, Criticamente Ameaçadas.

Para todas elas passava a vigorar o que prevê o Art. 2º dessas Portarias:

---

<sup>136</sup> Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/faunabrasileira/2741-lista-de-especies-ameacadas-saiba-mais.html>, consultado em 12/09/2016.

As espécies constantes da Lista, conforme Anexo I, classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) ficam protegidas de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização (Port. MMA 445/2014).

De posse dessas listas atualizadas o ICMBio assumia que deveria se dedicar a outras etapas do ciclo assumido com a adoção dessas ferramentas, conforme expressado pelo site oficial do Instituto:

O ICMBio se volta agora para as estratégias de conservação, com a missão de combater as ameaças e reduzir o risco de extinção das espécies visando retirá-las da lista vermelha, evitar que as espécies Quase Ameaçadas (NT) entrem na lista e buscando conhecer melhor a situação das espécies consideradas com Dados Insuficientes (DD)<sup>137</sup> (grifo nosso).

O trecho grifado acima denota uma parte importante da conjuntura institucional estabelecida pela criação do ICMBio, pois dentre suas atribuições não constava o Poder de Polícia fora das UCs, como visto há pouco. Portanto, como “combater as ameaças e reduzir o risco de extinção das espécies” sem exercer o Poder de Polícia? A resposta estava na outra “ferramenta”, os PANs, que já vinham sendo elaborados e cuja formalização foi estabelecida pela IN ICMBIO nº 5, de 12/04/2012, com o objetivo de:

Disciplinar os procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de planos de ação nacionais para conservação de espécies ameaçadas de extinção ou do patrimônio espeleológico (IN 445/2012).

Em outras palavras, ao não poder agir “de ofício” para proteger as espécies ameaçadas, o instituto passou a utilizar o planejamento como “ferramenta de conservação”, já que, fora as estratégias inerentes ao

---

<sup>137</sup> *Ibidem* <sup>121</sup>.

manejo dessas espécies nas UCs, todas as outras estavam fora do escopo de ação institucional do ICMBio: se fossem espécies terrestres, as medidas de controle deveriam ser endereçadas ao IBAMA o aos estados, que detinham o mandato de agir nesse sentido; se fossem espécies aquáticas, caso das marinhas, as propostas de controle e fiscalização passariam a ser tratadas no sistema de ordenamento pesqueiro e a fiscalização endereçada ao IBAMA.

Porém, no caso das Tartarugas Marinhas já havia um programa de pesquisa e conservação sendo executado e revisado há mais de 30 anos, mesmo assim passou a ser tratado sob o mesmo diapasão, incluindo uma “versão ICMBio” relatada anteriormente (PAN Tartarugas Marinhas, ICMBIO, 2011) e renovado em 2015 em outra oficina de planejamento, dessa vez em Regência, Município de Linhares/ES (até final de 2016 não havia sido publicado na forma de Portaria).

Por outro lado, os tubarões já tinham sido objeto de Planos de Ação, no mínimo desde 2005 (SBEEL, 2005), mas também passaram pelo mesmo enquadramento institucional e, após várias oficinas regionais e nacionais foi enfim finalizado em 2014 com a publicação do PAN Tubarões formalizado pela Portaria nº 125, de 04/12/2014.

Neste momento já havia uma nova norma que dava uma nova roupagem formal a essas iniciativas, que foi a Port. MMA nº 43/2014 que instituiu o Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção (Pró-Espécies), que aprofundava a tentativa de cumprir o receituário da CDB, como pode ser notado num dos seus “considerandos”:

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica-CDB, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, particularmente aqueles explicitados nos artigos 7º, alínea "b" e "c"; 8º, alínea "f"; e 9º, alínea "c"; e ainda os objetivos e as metas estabelecidos pela Estratégia Global para a Conservação de Plantas-GSPC, no âmbito da CDB (Port. MMA nº 43/2014).

Esta Portaria consolidou também os “Instrumentos” de atuação do governo já em marcha naquele momento, ao prever no seu Artigo 3º:



Art. 3º São instrumentos do Pró-Espécies: I - Listas Nacionais Oficiais de Espécies Ameaçadas de Extinção, com a finalidade de reconhecer as espécies ameaçadas de extinção no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva brasileira, para efeitos de restrição de uso, priorização de ações de conservação e recuperação de populações; II - Planos de Ação Nacionais para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção-PAN, elaborados com a finalidade de definir ações in situ e ex situ para conservação e recuperação de espécies ameaçadas de extinção e quase ameaçadas; e III - Bases de dados e sistemas de informação voltados a subsidiar as avaliações de risco de extinção, bem como o processo de planejamento de ações para a conservação, com a identificação das áreas de maior importância biológica para as espécies ameaçadas de extinção e as áreas de maior incidência de atividades antrópicas que colocam em risco sua sobrevivência (*idem, ibidem*).

Dessa forma a área de meio ambiente do governo seguia cumprindo os objetivos estipulados pelo governo com relação às espécies ameaçadas de extinção, que podem ser entendidos como organizados em duas frentes essencialmente antagônicas: numa, cumpria os compromissos formais com a CDB no que se refere a avaliar o estado de conservação das espécies, atualizando as listas de espécies e seus status de ameaças, divulgando essas informações e elaborando os planos de ação para a conservação; noutra frente se movia para reduzir os mecanismos de proteção direta da Biodiversidade fora das UCs, abrindo mão do Poder de Polícia no ICMBio, descentralizando sua proteção prevista no licenciamento ambiental e na fiscalização para instâncias menos capacitadas, como os estados, desprotegendo partes importantes da biodiversidade marinha ao deixar os Centros de Pesquisa e Conservação “no limbo” por anos, fatiando sua gestão com a área de fomento da pesca, representada pela SEAP e posteriormente, pelo MPA com o modelo de gestão conjunta.

Em termos da dimensão política houve a substituição de Carlos Minc no MMA pela sua então Secretária Executiva, Isabela Teixeira, funcionária de carreira com larga experiência na área de controle ambiental desde a época da extinta SEMA e posteriormente no IBAMA. Minc deixou o MMA em março de 2010 sendo prontamente substituído

por Isabella, que permaneceu no cargo desde abril de 2010 até maio de 2016, sendo que ao final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, ao final de 2014 anunciou sua retirada do cargo, mas nele permaneceu a pedido da própria Presidente reeleita, somente saindo por conta do *impeachment* em maio de 2016.

Portanto, de 2010 a 2016 o MMA continuou seguindo as diretrizes estratégicas do governo, cujo plano maestro seguia sendo o PAC e o papel do MMA permanecia sendo aquele forjado pela atuação de Minc, com o qual tinha trabalhado na qualidade de subsecretária do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro em 2007 e 2008, como pode ser visto na reportagem oficial a seguir:

O meio ambiente deixou de ser problema para a execução do PAC. Foi isso que se constatou durante a apresentação do 7º Balanço do Programa, apresentado na manhã de hoje pela chefe da Casa Civil Dilma Rousseff e mais sete ministros de Estado, entre eles o de Meio Ambiente, Carlos Minc. Uma exposição minuciosa dos empreendimentos nas áreas de infraestrutura de transportes, energia e infraestrutura urbana e social mostrou que são pouquíssimas as pendências por conta de concessão de licenças ambientais<sup>138</sup>.

Com perfil técnico e gerencial Isabella conduziu a pasta com apoio incondicional da Presidente Dilma, que não negociou o posto de titular do MMA com nenhum partido, mantendo-o como “cota da Presidenta”, como era tratado à época.

“Aos olhos das tartarugas marinhas”, foram tempos difíceis, pois, no espírito do PAC, via suas áreas prioritárias de desova serem ocupadas por empreendimentos de alto impacto, como na região norte do estado do RJ, na qual foram instalados portos, estaleiros e terminais marítimos de grande porte, como o Complexo Industrial do Superporto do Açú, considerado como o maior da América Latina, empreendimento realizado pela LLX, empresa de logística do Grupo EBX, do empresário Eike Batista, no município de São João da Barra, norte do Estado do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo via grande parte de seus “protetores” perderem o Poder de Polícia, o que deixava algumas de sua classe mais suscetíveis

---

<sup>138</sup>Disponível em <http://www.mma.gov.br/informma/item/4491-mma-cria-grupos-para-acompanhar-licenciamentos-ambientais-do-pac>, consultado em 03/10/2016.

a impactos ambientais gerados por esses empreendimentos, que passaram a ser registrados e relatados “às instâncias superiores”, postergando ou inviabilizando sua mitigação, como foi o caso das fêmeas de Tartaruga Cabeçuda atingidas por dragas na mesma localização do Porto do Açú, ao invés de agirem diretamente interrompendo as fontes de impacto mediante sanções previstas na legislação, como acontecia anteriormente na época do IBAMA.

Outro fato importante que passou a preocupar alguns especialistas interessados na conservação das Tartarugas Marinhas foi a crescente dificuldade de se manter a parceria entre o governo e a Fundação Pró Tamar, que dava sustentação ao modelo híbrido, ao “misto”, que vinha pouco a pouco sendo questionado quanto às suas bases legais. Na visão de um dos Participantes este fato foi assim interpretado:

Eu vejo que até uns 5 anos mais ou menos (entre 2010 e 2012), havia mais harmonia entre o lado ONG e o lado do governo. Eu vejo claramente um movimento do governo de alguma forma de quebrar, de desfazer, de negar essa parceria. Eu não vejo claramente o porquê, mas vejo esse movimento dessa relação de parceria se rompendo (...) Essa dificuldade crescente que tem havido entre o governo e a ONG, que funcionou relativamente bem até então. O governo não está de forma aberta renovando a parceria com a FPT, cria empecilhos, retira recursos do Centro Tamar, tira autonomia do Tamar, isso se manifesta de várias formas... (P20).

Independentemente das possíveis interpretações a este respeito, o fato era que a parceria iniciada no final dos anos 80 e o modelo “misto” de gestão para a conservação das tartarugas marinhas já não era mais visto somente pelos seus resultados positivos para as espécies. Este aparente retrocesso nas estruturas de coprodução do bem público acontecia num momento que a ciência avançava em estudos e avaliações de longo prazo que demonstravam a tendência de recuperação da populações de 4 das 5 espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil (ICMBIO, 2013), ao tempo em que o uso de novas tecnologias auxiliavam cada vez mais a compreensão dos padrões populacionais, com o aprimoramento de análises genéticas, e de deslocamento dessas espécies, principalmente com rastreamento por satélite, que passou a ser utilizado em filhotes e ajudavam a desvendar seus movimentos logo após o nascimento, uma lacuna histórica da pesquisa com quelônios marinhos.

O aprimoramento do Banco de Dados através da criação do Sistema de Informação sobre Tartarugas Marinhas - SITAMAR, viabilizado pela Fundação Pró Tamar, também foi um marco importante para melhorar o nível das análises científicas e a disponibilização de dados quase em tempo real, o que permitia intervenções mais próximas de eventos que eram traduzidos pelos dados coletados, como quedas abruptas de taxas de desova ou predação.

Por outro lado se ampliava a rede de especialistas interessados em realizar pesquisas, monitoramento e atuar diretamente na sua conservação, o que aumentava a força das coalizões em termos de se manifestar em defesa de instrumentos de gestão a elas direcionado. Este fenômeno foi beneficiado por exigências de monitoramento e condicionantes que eram incorporados nos processos de licenciamento ambiental, oriundos de normas editadas nas décadas anteriores e que resistiram aos processos de simplificação do licenciamento em marcha neste período.

Essas normas tinham em comum o fato de vigerem para a proteção de etapas de reprodução nas praias, como era o caso da proibição de qualquer fonte de iluminação na faixa de areia de praias onde ocorrem desovas de tartarugas marinhas entre os estados do RJ e RN (Portaria IBAMA nº 11 de 30/01/1995), a norma definindo que o licenciamento ambiental em praias onde ocorre desova de tartarugas marinhas só poderia efetivar-se após avaliação e recomendação do IBAMA, ouvido o Centro TAMAR (Resolução CONAMA nº 10 de 24/10/1996) e o estabelecimento das áreas de período de restrição periódica para as atividades de exploração e produção de óleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de tartarugas marinhas na costa brasileira (IN IBAMA/ICMBIO nº 1 DE 27/05/2011). Ou seja, as Tartarugas Marinhas colhiam de 2010 em diante, benefícios plantados nos anos 90 com a entrada delas na agenda de normatização das PPs ambientais.

Essa característica evidenciava o caráter construtivista da PP analisada, pois mesmo tendo que conviver com retrocessos nas estruturas do estado, já teriam assumido um determinado status na dimensão política e jurídica que impedia que este processo fosse mais agudo.

Noutra frente de regulações, nas etapas marinhas do ciclo de vida das tartarugas marinhas, houve neste período a edição de algumas normas direcionadas a mitigar os impactos na pesca, como, por exemplo, o ordenamento da pesca com redes de emalhe das regiões Sudeste e Sul e proibição da rede de emalhe de superfície oceânica - malhão (IN Interministerial MPA/MMA nº 12 de 22/08/2012) e para a pesca de emalhe costeiro diversificado no Sudeste e Sul (IN Interministerial nº 4

de 16/04/2013), fruto da mobilização do ICMBio com a criação de Grupos de Trabalho criados para mitigar essas interações com foco na proteção de mamíferos marinhos, tubarões, tartarugas marinhas e outras espécies vulneráveis.

Este foi o caso do Grupo Técnico de Trabalho sobre a gestão da Pesca de Emalhe no Brasil - GTT/EMALHE, instituído pela Portaria interministerial nº 2, de 14 de setembro de 2010, que reuniu 36 especialistas entre agentes públicos, acadêmicos, consultores e pesquisadores de ONGs envolvidas com este tema.

Um fato curioso é que este GTT foi criado para dar continuidade ao trabalho de outro GTT, criado em 2008 com a mesma finalidade, mas em função das dificuldades criadas com a instabilidade institucional que abalou fortemente as estruturas de gestão de recursos pesqueiros, com a criação divisão IBAMA/ICMBio em 2007, mais a criação do MPA em 2009, este GTT não chegou aos resultados estipulados, pois “o prazo de atuação do grupo terminou sem que fossem concluídos os trabalhos previstos”, segundo assumido pelos responsáveis (MPA/MMA, 2011, p. 15):

Com a expiração do prazo de vigência dos trabalhos do GTT - Emalhe de 2008 e a não prorrogação, os resultados não foram conclusivos. Em decorrência, não foram definidas as novas regras para o uso das redes de emalhe nas pescarias brasileiras e retornou a vigência da IN IBAMA nº 166/2007, que estava com seus efeitos suspensos pela Portaria Conjunta IBAMA/ICMBio nº. 07 de 1º de fevereiro de 2008, que criou o Grupo de emalhe citado. Com o retorno da vigência do instrumento legal acima referido e com a aplicação da Portaria IBAMA nº 121/1998, os trabalhos da fiscalização ambiental no município de Rio Grande, referentes à operação “rebojo”, iniciada no dia 27 de setembro de 2010, que contou com efetivos do IBAMA, Polícia Federal e do Comando do 5º Distrito Naval da Marinha do Brasil, foram retomados e embarcações da pesca industrial de emalhe no Rio Grande do Sul foram fiscalizadas, resultando na apreensão de quatro embarcações, um total de 47.000 metros de redes de emalhe (8,4 km, 9,8 km, 12,8 km e 16 km respectivamente) e aplicação de R\$ 1.360.000,00 em multas. As embarcações foram autuadas por pescar com petrecho de pesca proibido (rede com tamanho

superior ao permitido), pescar sem permissão/autorização, e capturar espécies ameaçadas de extinção (toninha e cações-anjo). Essa operação foi rapidamente interrompida e resultou em uma nova crise na pesca de emalhe, especialmente no sudeste e sul. Em decorrência da nova crise, as seguintes providências foram tomadas, após entendimentos entre o MMA e IBAMA e o MPA: - O presidente do IBAMA, pela portaria IBAMA n° 25, de 19 de outubro de 2010, suspendeu por um período de 60 dias os efeitos do artigo 1° da Portaria IBAMA n° 121, de 24 de agosto de 1998, e, estabeleceu, ainda, que os efeitos da citada Portaria poderiam ser prorrogados por igual período mediante proposição do Grupo Técnico de Trabalho - GTT Emalhe, instituído pela Portaria Interministerial MPA/MMA n° 2, de 14 de setembro de 2010. - O MPA e MMA constituíram novo GTT - Emalhe instituído pela Portaria Interministerial MPA/MMA n° 2, de 14 de setembro de 2010.

Nesta situação havia o encontro de duas forças atuando no mesmo problema: por um lado a *gestão compartilhada*, que foi a mobilizadora deste movimento da AP, a partir da pressão realizada pelo Fórum da Lagoa dos Patos que organizou um GT em Rio Grande e convidou as entidades públicas a participarem; por outro lado, a *gestão conjunta* oficialmente instituída e representada por IBAMA/MMA/MPA que, apesar dos resultados positivos em termos de propostas consensuadas entre o setor e as entidades locais, os representantes do governo federal não reconheceram este GT-Rio Grande como legítimo oficialmente:

Originado a partir de discussões no Fórum da Lagoa dos Patos sobre conflitos entre a pesca industrial de emalhe costeiro e a pesca artesanal naquele estuário, o Grupo de Trabalho sobre a pesca de emalhe na região Sul – GT/Rio Grande teve caráter informal e dissociado do Grupo Técnico de Trabalho – GTT Emalhe/2010, criado pela Portaria Interministerial n° 2, de 14 de setembro de 2010 (*idem*, p. 24, grifo nosso).

De qualquer sorte, a “casa de máquinas” das normas voltava a funcionar, e desta vez botava à prova a *gestão conjunta* entre MMA e MPA, acionada por força da mobilização de um fórum legitimamente construído sob diretrizes da *gestão compartilhada*, capitaneado por um grupo de especialistas que tinha à frente uma ONG, o NEMA, e que envolvia fortemente a Universidade (FURG) e agentes públicos com atuação na região, com era o caso dos técnicos do IBAMA lotados no CEPERG de Rio Grande e do CEPSUL e do ICMBio.

E “dá-lhe” gestão participativa:

A primeira reunião foi realizada dia 15 de outubro de 2010, no salão de eventos do CEPERG/IBAMA, em Rio Grande/RS, foi debatido a problemática da pesca de emalhe no litoral do Rio Grande do Sul com o propósito de acumular informações e organizar sugestões de ordenamento ao Grupo Técnico de Trabalho (GTT). A reunião contou com aproximadamente 40 participantes, incluindo representantes do MPA-RG, IBAMA-RG, ICMBio, FURG, NEMA, Prefeitura Municipal de Rio Grande, Sindicato dos Armadores do RS (SINDARPES), Sindicato das Indústrias de Pesca de Itajaí e Região (SINDIPI) e armadores de pesca de Rio Grande, São José do Norte e Itajaí/Navegantes. No encontro, se fez presente o Ministério Público Federal de Rio Grande, como observador (*idem*, p. 25).

Para a finalização dos trabalhos deste GTT, mais duas reuniões foram realizadas, uma em dezembro de 2010, que restringiu-se a estabelecer o GTT e montar sua agenda, outra em abril de 2011 para discutir as propostas emanadas do GT/Rio Grande e dar seguimento ao processo de construção das normas.

Ambas as reuniões foram realizadas com número menor de participantes, pois não foram chamados os representantes do setor pesqueiro, ficando mais restrita a participação aos especialistas do governo e da Academia, por força de uma decisão da CTGP quando da reunião que aprovou a instalação do GTT; por outro lado houve a participação de representantes do MPF, que já vinham acompanhando o processo desde Rio Grande, local que tem tradicionalmente uma participação bastante ativa do MPF nas questões de gestão pesqueira. Para ilustrar um pouco mais esse movimento de delimitar a participação no GTT, a seguir há duas passagens do Relatório da Segunda Reunião do

GTT Emalhe que ocorreu entre 6, 7 e 8 de abril de 2011 na sede do MPA em Brasília:

O Sr. Fabiano informou que, a convite da coordenação do GTT, o Ministério Público Federal, na pessoa da Procuradora da República, Sra. Anelise Becker, indicou a técnica administrativa Luana Saraçol Vieira e o Analista Pericial em Biologia, Sr. Clauber Moraes Pacheco, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF para participarem da reunião (*idem*, p. 148).

Esta passagem ilustra a importância dada pelo MPF a este caso, deslocando 2 assessores desde Rio Grande para acompanhar os trabalhos do GTT em Brasília. Também é indicador do grau de conflito que esta situação atingiu naquele momento, demonstrando como acontece a judicialização da gestão, ou melhor, como ela é construída.

O Sr. Fabiano consultou os membros do GTT/emalhe sobre a possibilidade da participação de representantes do setor produtivo na condição de observadores. Os representantes do MMA ponderaram que o assunto participação do setor no GTT foi discutido na CTGP e, atendendo a sugestão de representante do MPA, ficou acordado a não participação. Continuando, consideraram que o pouco tempo restante para os trabalhos do grupo exigem uma atenção especial do GTT, sugeriram uma reunião específica com o setor pesqueiro para a apresentação dos resultados dos trabalhos e das propostas do grupo posteriormente. Deliberou-se, então, que na presente reunião o setor produtivo não participaria (*idem, ibidem*, grifo nosso).

Esta segunda passagem é importante para exemplificar como aconteceu o processo de adaptação das demandas oriundas de uma experiência concreta de *gestão compartilhada*, que foi o GT/Rio Grande por meio do Fórum da Lagoa dos Patos, para a estrutura da *gestão conjunta*, que era o sistema estabelecido pelo governo com a CTGP; outro detalhe relevante deste trecho é que o pedido para não envolver os representantes do setor naquele momento veio do MPA, e não do MMA, a princípio menos próximo dos interesses dos usuários em termos formais, mas mais próximos em termos reais, pelo convívio



historicamente criado nos anos de gestão sob o comando do IBAMA e que envolvia suas unidades descentralizadas, como era o caso do CEPERG de Rio Grande/RS, o CEP SUL de Itajaí/SC, o CEPENE de Tamandaré/PE e o CEPNOR de Belém/PA.

Ao final deste processo e a geração de um relatório técnico de 220 páginas agrupou avaliações biológicas, discussões exaustivas e um conjunto de normas para praticamente todas as modalidades de pesca com emalhe no litoral brasileiro, incluindo a pesca oceânica. Todas as propostas foram encaminhadas para a CTGP, destino último de aprovação antes de publicar as normas, que funcionava na prática como único espaço deliberativo de todo o sistema de gestão, e dessa forma, MPA e o MMA aprovaram e publicam a IN Interministerial MPA/MMA nº 12 de 22/08/2012, citada anteriormente e que beneficiaria populações das Tartarugas Cabeçudas, dos Tubarões Martelo e de muitas outras espécies marinhas, inclusive aquelas que são alvo dessas pescarias.

O que se passou neste processo e, principalmente o que o sucedeu daí em diante com a publicação dessa norma, é objeto de algumas reflexões dos participantes desta pesquisa que foram participantes também neste processo e, por este motivo, é importante reproduzi-las aqui:

Na IN do emalhe, que tantas pessoas e entidades se envolveram e depois de publicada a norma, qual foi o resultado? Qual foi o reconhecimento daqueles que precisam dessas soluções? Não houve a redução da mortalidade dos animais que tínhamos como foco de proteção (tartarugas e mamíferos marinhos). Pergunta: neste caso, o que faltou ou que seria necessário para ter mais resultados?"  
Resp.: Na construção não houve, no momento final, considerar diferentes situações e atores envolvidos nessa legislação. Pescadores artesanais do PR e outras localidades, não participaram. Reconhece que há espaço p opinar sobre alguns aspectos, mas isso não é suficiente. Você publica uma lei que envolve diferentes atores e espécies, mas não houve feedback, como estava previsto na própria lei. Após a publicação não houve nenhum fórum de discussão p ver se tá bom, não tá bom, se tá funcionando... nenhum monitoramento em cima desta lei, se foi ou não efetiva, se as pessoas estão ou não usando, qual foi o objetivo específico desta lei? Está efetivo seu cumprimento? O ponto

principal é não haver a possibilidade de modificação contínua... (P18). Por que tudo vai pra justiça? Porque o ministério público faz o papel que caberia aos gestores. É também uma questão histórica, do desmantelamento dos CPGs e das estruturas antigas. A pesca pulou em muitos ministérios. Em Rio Grande, o MP é muito forte. Por conta disso, quando o NEMA manda um ofício para algum ministério, a estratégia adotada é mandar uma cópia pro MP. Não é o ideal, mas normalmente funciona. Ministério da Pesca é bem voltado pro fomento, conflitando com o Ministério do Meio Ambiente. A “gestão compartilhada” foi um marco ilegal. Primeiro porque eles rasgaram o conceito de gestão compartilhada, pois para eles a gestão compartilhada era a gestão com a participação apenas dos dois ministérios, sem a sociedade. Caso da pescaria de Emalhe, com grande captura de toninhas por causa do Emalhe, modalidade que ficou “desregrada” durante muitos anos. Em 1998 estabeleceu-se que as redes deveriam ter até 2,5 Km, regra que não foi cumprida. Os barcos estavam pescando com até 40 Km de rede. NEMA se reuniu com muitos setores (FURG, MP, Pescadores, IBAMA, ICMBio, MPA). Foram muito criticados pelos órgãos governamentais, pois estes alegavam que a ONG não poderiam assumir esse papel. Os funcionários públicos foram orientados pelo governo a não participarem das reuniões, porém, quase numa desobediência civil, muitos que estavam a frente do processo acabaram participando. Deram suas opiniões e construiu-se uma Minuta de como essa pescaria poderia ser regrada. “Nós estávamos berrando organizadamente”. Houve a tentativa de aproximar os setores pesqueiros de SC e RS, pois todos precisaram ceder no acordo. Não foi possível reduzir o tamanho das redes, como esperado. Optamos pelo aumento das áreas de exclusão na negociação entre os participantes, resultando num consenso. IBAMA fez uma operação (Rebojo 2008/2009) para cumprir os 2 Km de rede, apreendendo várias embarcações. O setor protestou muito por causa dessa fiscalização (fecharam acessos ao polo naval e o porto de Rio Grande, criando muito caos). O Ministério da Pesca chamou

uma reunião da tal gestão compartilhada, depois dos ocorridos em Brasília para discutir o ordenamento do Emalhe no Brasil, naquela confusão por conta da separação IBAMA/ICMBio. No fim, foi apresentada a proposta aos gestores (os 8 iluminados da CTGP), a qual foi bem aceita, pois já tinha sido fechada anteriormente com o setor pesqueiro. Atualmente não seria possível fazer uma negociação ao nível da que foi feita com respeito ao emalhe, pois todos os grupos estão “entrincheirados” esperando a próxima artilharia do governo cair sobre suas cabeças. Há tremenda insegurança e incerteza com relação ao poder estatal. (P2) (grifo nosso).

Observando as reflexões acima relacionadas, pode-se concluir que, na visão dos participantes:

1. o governo se aproveitou de um movimento legítimo de *gestão compartilhada* e, quando pressionado pelo conflito criado quando da fiscalização do IBAMA, estreou o sistema de *gestão conjunta* recém estabelecido formalmente, não sem antes desqualificar o fórum legítimo que deu origem às negociações e pressões para que o governo se movesse para atender a este problema (o Fórum da Lagoa dos Patos e seu GT Rio Grande);

2. A participação real dos usuários aconteceu na escala regional, com os representantes do setor pesqueiro de Rio Grande e Santa Catarina envolvidos diretamente no GT Rio Grande, que reuniu uma gama diversa de agentes públicos lotados nas unidades descentralizadas do IBAMA e do ICMBio, incluindo observadores do MPF;

3. Quando oficializado e criado o GTT do Emalhe pelos dois ministérios, houve uma restrição à participação da sociedade, no caso, dos usuários, e, surpreendentemente, esta reserva veio pelo MPA e não pelo MMA, como seria, quiçá, o esperado;

4. Que a CTGP (os “oito iluminados”) cumpriu seu papel em tempo recorde, aprovando as medidas, mas teria feito isso porque elas já tinham a aprovação do setor pesqueiro do sul do Brasil, pois foram discutidas no GT Rio Grande e foram fruto de negociações complexas mediadas pelos coordenadores do Fórum Lagoa dos Patos, principalmente pelo representante do NEMA, uma ONG de Rio Grande que já trabalhava com este tema há algum tempo e tinha interlocução com todos os participantes, fossem do governo, fossem do setor;

5. Que mesmo tendo tido muitos elementos da gestão participativa, elas foram insuficientes para dar a amplitude necessária para abarcar as

inúmeras regiões costeiras e oceânicas que foram afetadas pelas regulações, que foram de abrangência nacional, como defendeu o P18 quando se referiu aos pescadores do litoral paranaense;

6. Que não teve desdobramentos na escala a regional previstos após sua publicação, com a criação dos GTs estaduais que deveriam tratar das regulações nas regiões costeiras, como previa a própria IN, cuja instalação e funcionamento deveriam ser realizados pelas estruturas do MPA nos estados, o que nunca ocorreu.

7. Que não houve fiscalização para garantir o cumprimento das medidas, o que na prática significa assumir que tartarugas, tubarões, toninhas e outras espécies vulneráveis, mesmo as espécies alvo que teriam áreas de berçário protegidas, ficaram “a ver navios”, com o perdão da licença poética, ou melhor, seguiram sendo capturados por todas as modalidades de emalhe, sem restrição alguma; por outro lado, pescadores que estivessem atuando fora das normas, passaram a estar ilegais, sujeitos a sanções, caso a fiscalização viesse a fazer seu papel.

Independentemente da interpretações acima mencionadas, é certo que essa experiência de ordenamento do emalhe foi emblemática para trazer à tona as fragilidades e, com otimismo, algumas potencialidades deste modelo. Afinal, mesmo com as lacunas e conflitos não resolvidos inteiramente, foi possível fazer o processo caminhar nas suas etapas formais, culminando com a publicação da norma pelos dois Ministérios. Ou seja, a *gestão conjunta* não era de todo inviável. Bastava que para seu funcionamento se provesse alguns elementos por parte do estado, cuja ausência ficou patente nas discussões e interpretações pós publicação da IN, como, por exemplo: capilaridade da estrutura do MPA com condições de assumir a interlocução na escala dos estados e de fazer a difusão e acompanhamento das medidas junto ao setor pesqueiro; ressuscitar o sistema de monitoramento de pesca que deveria abranger não só o controle de desembarque, mas também os observadores de bordo (ambos interrompidos há anos); fiscalização efetiva e contínua com abrangência espaço/temporal ampla, e não espasmódica como se via naquele momento.

É notável também o papel de algumas ONGs neste processo, principalmente o NEMA de Rio Grande, que, com o suporte da universidade e outros agentes, não só assumiu a função de mediador, como também a de promotor da organização do espaço de gestão na escala regional.

Nas análises desta pesquisa este tema foi destacado em algumas categoria específicas, como pode ser visto a seguir:

- **Ongs capitaneando a construção de minutas:** “Os funcionários públicos foram orientados pelo governo a não participar das reuniões, porém, quase numa desobediência civil, muitos que estavam a frente do processo acabaram participando. Deram suas opiniões e construiu-se uma Minuta de como essa pescaria poderia ser regrada (P3).

- **ONG articulando com o setor:** Não existia um sindicato dos armadores no RS. Já em SC, o sindicato era muito estruturado, forte e capilarizado politicamente. Havia uma vontade de organizar melhor o setor no RS. (...) Me reuni com algumas famílias locais de pescadores para alerta-los a respeito da fragilidade e desorganização do setor. Após alguns encontros para o ordenamento, houve a criação do sindicato dos armadores da pesca do RS, o SINDARPES (P3) (grifo nosso).

Como fica evidenciado nas categorias acima, o papel desta ONG, associada fortemente com a Academia, não ficou restrito ao de mediar o processo de discussão do ordenamento do emalhe, mas foi muito mais abrangente do que isso. A articulação necessária para dar “liga” às relações de cooperação entre tantos enclaves é uma ação de longo prazo e tem relação direta com a ideia de *construção* de uma PP por partes concatenadas de forma mais ou menos organizada.

Um dos resultados dessa mobilização foi a criação em outubro de 2011 de outro fórum, o Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil, mais amplo que o da Lagoa dos Patos e que passou a aglutinar interesses do setor pesqueiro do RS e de SC, tradicionalmente afastados por conta da disputa por recursos e mercados. Uma nota da imprensa a respeito deste fato é emblemática para os fins desta pesquisa, como pode ser observado a seguir:

Em evento que reuniu armadores da pesca industrial, pescadores, professores, estudantes, secretários municipais e representantes do Governo Federal, entre outros, na sala Estuários do Cidecul da FURG, na tarde de hoje, 18, foi criado o. O novo órgão será integrado por representantes dos sindicatos dos Armadores e das Indústrias de Pesca de Itajaí (SINDIPI, de Santa Catarina) e dos Armadores da Pesca do RS (SINDARPES/RS),

Escritório Regional do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), instituições de pesquisa e universidades do Rio Grande e de Itajaí. Conforme o professor Marcelo Vasconcellos, do Instituto de Oceanografia da Furg, envolvido na iniciativa, o principal objetivo deste Fórum é criar espaço de discussão entre os setores produtivo, acadêmico, governamental e não-governamental para debater ações relativas à gestão da pesca que possam subsidiar o Governo Federal em suas decisões sobre a regulamentação da pesca industrial e semi-industrial na região Sul. Ele observa que está sendo criado um espaço que deveria ter sido instituído pelo Governo há muito, mas não foi<sup>139</sup> (grifo nosso).

Essa afirmação do professor da FURG acima grifada não é de surpreender, pois mesmo tendo sido fortalecidos os espaços plurais de gestão, ou de coprodução dos serviços públicos, como afirma a teoria, nenhum deles poderia em tese prescindir do papel do estado, pois afinal de contas, prover esses serviços é a razão de sua existência. Porém, ao menos neste caso, a relativa distância dos órgãos do governo, ao menos formalmente, pode ter sido um dos fatores promotores das alianças que desaguararam nessas fóruns, com o protagonismo de alguns agentes, principalmente da sociedade civil.

As condições estruturais, políticas e conjunturais que alimentam um processo como este, de formação de um espaço de gestão de uma PP como a questão pesqueira, obviamente não surgem “espontaneamente”, muito menos se encontram agrupadas numa mesma situação “da noite para o dia” pois é diretamente dependente de se criar laços de confiança no nível microsociai, dos indivíduos: de poderem falar e serem ouvidos, de serem considerados, cada qual de “ser e se sentir alguém” que tenha legitimidade suficiente para, por exemplo, ser recebido pelas famílias dos pescadores, culminando com a organização de um Sindicato como foi o caso relatado. E, posteriormente, de conduzir o complexo e árduo processo de mobilização e de ordenamento pesqueiro, que, por conta da crise e do desgaste para o governo, acabou por move-lo na direção de fazer seu papel, mesmo que cumprido parcialmente como se viu.

Muitas outras ONGs e grupos de pesquisa nas universidades têm sido importantes por assumir alguns desses papéis e não seria o caso de

---

<sup>139</sup> Disponível em <http://www.sindipi.com.br/noticias/ler/567/criado-o-forum-permanente-da-pesca-marinha-do-sul-do-brasil>, consultado em 22/11/2016.

lista-los aqui, nem de assumir que este caso exemplificado tenha sido mais importante que outros. O que se espera com este relato é provocar algumas reflexões importantes para evidenciar o que é esta PP, como ela opera e que papel a APB tem neste contexto.

Por exemplo, caberia discutir a variável “tempo” envolvida neste processo, pois, para se chegar ao ponto de mover um aparato desses, como ficou evidenciado, é necessário acumular experiência individual e, o mais difícil, possuir uma determinada estabilidade institucional que possibilite amadurecer as relações com outros grupos e indivíduos, o que só é possível com o “tempo”, que pode ter significados muito diversos a depender de cada indivíduo e de seu papel nesse contexto.

Outro aspecto que tem relação com a variável “tempo” é o fato de o espaço de discussão criado pelo governo ter sido espasmódico, pois o GTT foi criado e morreu por inanição, diferentemente dos fóruns, que permanecem ativos há anos, além do detalhe não menos importante de agregar o termo “permanente” na denominação deste último - Fórum *Permanente* da Pesca Marinha do Sul do Brasil -, talvez uma alusão saudosista dos antigos Grupos *Permanentes* de Estudo, os GPEs do tempo da SUDEPE e posteriormente do IBAMA, que, a despeito de não terem sido permanentes, funcionaram razoavelmente bem por muitos anos e foram importantes espaços de discussão e deliberação das questões pesqueiras na década de 80 e 90, épocas lembradas por parte dos Participantes que viveram esses períodos, como registrado por alguns dos participantes:

**Olhando para trás:** Na época do IBAMA tinha uns 20 GPEs funcionando. Só aqui no CEPsul tinham vários. As minutas saíam daqui, ia p Brasília e se publicava. Os Centros tinham uma autonomia muito grande (P4). Na antiga SUDEPE, tinha os GPEs, no IBAMA eles continuaram GPEs, quando ele era superintendente do IBAMA, participou de reuniões do GPEs da Lagosta. Só que naquele momento eles começaram a abrir um pouco mais. Até então, o Setor era comunicado das decisões e naquele instante estavam começando um processo de trazer o setor para a construção das decisões (P6). De 8 a 10 GPE's chegaram a existir nessa época; no N-NE: piramutaba, camarão, pargo e lagosta; no SE-S: camarão-rosa, camarão sete-barbas, demersais, sardinha e elasmobrânquios, que entrou depois por pressão da SBEEL. Isso só

da parte marinha, pois continental havia outros (P12).

Associado a este aspecto, outra característica também parece ser importante, a autonomia dos agentes, com o sentido de ter a liberdade de agir conforme seus princípios e prioridades locais, certamente mais visíveis nas ONGs, ao menos em algumas delas, como pode ser observado a seguir:

**Ongs dando mais liberdade para ação:**

Retornei ao sul do Brasil cerca de 15 anos atrás para voltar ao NEMA, identifico-me com a liberdade de trabalho da instituição, ao contrário das instituições vinculadas ao governo (P7). Sempre trabalhei em Ongs porque me sinto mais à vontade com a liberdade que dá para realizar os trabalhos nos quais eu acredito; me sinto mais confortável (P8).

De certa forma, emergidas dos dados, as variáveis “tempo”, “tamanho” e “autonomia” parecem ser determinantes para que a AP possa ser efetiva em implementar uma PP como esta analisada nesta pesquisa. A criação de laços de confiança, ou ao menos de consideração e respeito pelos interlocutores, muitas vezes em posições de confronto, são atributos parecem ser atributos indispensáveis nesse campo.

Ainda pode ser deduzido que esses laços tem muita relação com os indivíduos, pois confiança e respeito não são características que se possa esperar no nível das organizações, mesmo que conste de seus códigos de ética formalmente instituídos, mas, assim como a nobreza ou a compaixão, são atributos dos indivíduos, das pessoas. Nesse caso, a mobilidade dos indivíduos que transitam entre as esferas governamental, não governamental, acadêmica, ou privada, como acontece com vários dos participantes deste estudo, não parece fazer muita diferença quanto a este aspecto, pois levam esses atributos consigo, assim como as redes de relacionamento instituídas ao longo do tempo.

Em outras palavras, se Fulano, que em determinado momento esteja ocupando um cargo público, estabelece vínculos positivos com outros indivíduos envolvidos no seu objeto de ação, como a pesca, por exemplo, e, se este indivíduo passa a compor outra configuração institucional, como uma ONG ou a Academia, ele, se supõe, leva consigo esses atributos juntamente com o conhecimento e experiência acumulados.



Isso significa assumir que a troca intermitente de interlocutores nesses postos-chave da gestão, muito comum na APB<sup>140</sup>, gera um prejuízo imenso para a construção institucionalizada da PP na qual estejam envolvidos, como pode ser observado noutra passagem de um Participante desta pesquisa:

Outra coisa é a troca dos representantes nos conselhos, pois a troca de representantes ou gestores, voltava muito as discussões e, cada vez que você volta nas discussões, é complicado. Na APA Guaraqueçaba, por exemplo, quando houve troca de representantes, voltou toda a discussão de início da formação do grupo. Quando se cria de novo confiança, muda o Chefe da UC, muda o ministro, mudam as políticas. (P18) (grifo nosso).

As reflexões que este caso do ordenamento do emalhe traz à tona são inúmeras, e poderiam ser mais exploradas aqui, mas para não se perder o fio da meada da década relatada, é importante caminhar um pouco na narrativa de como este processo foi sendo cada vez mais configurado pela dimensão política no contexto nacional e de que forma esta situação foi se agravando conforme demonstram os fatos a seguir.

O que pode ser evidenciado, por enquanto, é que, aos olhos das tartarugas marinhas e dos tubarões martelo, os efeitos de toda essa mobilização interinstitucional ficaram restritos à proibição das redes de emalhe superficial oceânicas, o “Malhão”, que ao fim e ao cabo, foi sendo desmobilizada por parte de pescadores e armadores de pesca e deixou de operar definitivamente por volta do ano de 2011.

Com o fim dessa pescaria, adultos de Tubarões Martelo e de Tartarugas Gigante tiveram um relativo alívio por conta das altas taxas de capturas destas espécies naquela modalidade de pesca. No mais, a vida seguia como dantes, sem grandes modificações do quadro caótico que era a falta de regramento dessa atividade que, por ser tão diversa e espacialmente dispersa, seguia sendo realizada sem restrições, com consequências negativas para muitos táxons e, por ser comprovadamente insustentáveis no longo prazo, para os próprios pescadores.

O caso do ordenamento do emalhe foi emblemático, pois após este processo, não mais se viu uma mobilização dessa envergadura direcionada ao ordenamento que tivesse como resultado a publicação de

---

<sup>140</sup> Este tema da instabilidade dos cargos e funções será mais desenvolvido adiante quando analisado o papel da APB nesta PP.

uma norma tão abrangente para a gestão pesqueira nacional, principalmente por conta dos movimentos políticos que se sucederam na estrutura do MPA, uma vez que pelos lados do MMA houve um avanço no espaço de ordenamento de pesca justamente pela atuação cada vez mais frágil do primeiro.

Na estrutura dos órgãos vinculados ao MMA um fato marcante com desdobramentos para o objeto de estudo foi a efetivação da transferência dos Centros Especializado CEPNOR, CEPENE, CEPSUL e CEPERG do IBAMA para o ICMBio, por meio do Decreto nº 8.099 de 04/09/2013. Desde a criação do ICMBio em 2007, essas unidades ficaram sem vinculação definida, ao sabor das discussões conceituais em torno dos níveis de exploração das espécies, como já tratado anteriormente e que será mais desenvolvido mais adiante na análise da APB com o Aforismo “ficando no limbo”.

Essa mudança definiu melhor o escopo de atuação dessas unidades com relação aos objetivos do ICMBio, se engajando mais nas avaliações de estado de conservação das espécies ameaçadas e na elaboração dos PANs, principalmente o CEPSUL que, pela postura proativa de seus pesquisadores, já vinha atuando ativamente nessas iniciativas, mesmo no período de indefinição do vínculo entre IBAMA e ICMBio.

Desde esta mudança até o final de 2016 o CEPSUL, em conjunto com a Coordenação-geral de Manejo para a Conservação da Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade do ICMBio, foi o responsável pela avaliação dos peixes ósseos marinhos e crustáceos no primeiro ciclo de avaliação (2010-2014). Neste processo, foram realizadas 15 oficinas de avaliação que contaram com a participação de mais de uma centena dos mais importantes pesquisadores das mais renomadas universidades e o resultado foi a avaliação do risco de extinção de 1248 espécies de peixes e 255 de crustáceos. Além disso, o CEPSUL coordenou desde seu início no ICMBio o Plano de Ação Nacional para Conservação dos Tubarões e Raias e, mais recentemente o Plano de Ação Nacional para Conservação dos Ambientes Coralíneos, que contemplam cerca de 160 espécies, além de capitanear o Plano de Ação Nacional para Conservação das Lagoas Costeiras do Sul, ainda em fase de elaboração.

Este movimento de adaptação das unidades descentralizadas no ICMBio só foi precariamente estabilizado no início de 2015 com a atualização da denominação, localização e atribuições dos Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação (Portaria ICMBio nº 16 de 02/03/2015).

O que precedeu essa decisão foi um árduo processo de discussão e negociação com foco nas atribuições do instituto e no papel que se queria

consolidar a essas unidades, principalmente as que tinham atuação na área marinha. Duas lógicas distintas disputavam essas definições: a lógica das unidades ecológicas definidas por táxons, que era predominante em alguns Centros de Pesquisa desde a época do IBAMA, como o CEMAVE, das aves, o CMA, dos mamíferos aquáticos, o CENAP, dos predadores terrestres e do Centro TAMAR, das tartarugas Marinhas; ou a lógica de atuação regionalizada tendo como critério a divisão da área marinha do Brasil em grandes regiões, ou “scores”, conceito que veio da época da SUDEPE e do Programa REVIZEE, e que explicava a localização e jurisdição dos Centros dedicados à gestão de pesca e recursos pesqueiros (CEPSUL, para o Mar do Sudeste e Sul, CEPENE para o Mar do Nordeste, e CEPNOR para o Mar do Norte).

Ambas as lógicas faziam sentido, por critérios diferentes, mas ao fim de algumas reuniões e seminários de planejamento ficou definida uma solução peculiar para o Centro Tamar, ampliando sobremaneira suas atribuições, que teve sua sede transferida da Bahia para o Espírito Santo e passou a se chamar Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Tartarugas Marinhas e da Biodiversidade Marinha do Leste. Ou seja, manteve o foco nas tartarugas marinhas, mas “herdou” uma outra atribuição: executar ações de “monitoramento, pesquisa e conservação” da biodiversidade do Mar do Leste, região que abrange áreas costeiras e oceânicas localizadas entre a região de Cabo Frio/RJ e Salvador/BA. No site oficial do ICMBio esta ampliação é mencionada da seguinte forma:

(...) Outra ação importante a cargo do Tamar é o monitoramento da biodiversidade do bioma marinho costeiro no Mar do Leste brasileiro, compreendido entre Cabo Frio-RJ e Salvador-BA, com ênfase nos impactos de empreendimentos e demais atividades antrópicas<sup>141</sup> (grifo nosso).

Com exceção de uma sede nova instalada em algumas salas alugadas num prédio na região central de Vitória, essa expansão de escopo não foi acompanhada de mais estrutura física, equipamentos, ou recursos humanos. Esta situação foi objeto de comentário de um dos Participantes desta pesquisa:

---

<sup>141</sup> Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/centrosdepesquisa/tartarugas-marinhas>, consultado em 20/1/2016.

(...) relacionado as mudanças estruturais do ICMBio, o Centro TAMAR, que é a unidade administrativa e técnica do governo que trabalha com conservação marinha de forma geral, nesse último movimento, foi transformado num Centro da Biodiversidade do Mar do Leste, por cima do que já era atribuição de cuidar das tartarugas; mas até onde eu sei, isso foi feito sem concordância do próprio Centro TAMAR e sem colocar nenhum funcionário a mais, só trocando o nome do Centro. Se querem criar essas estruturas, coloquem mais 30 analistas ambientais, mais 5 lanchas, etc., mas não foi assim (P20).

Um evento foi marcante para essa adaptação de escopo do Centro TAMAR, o acidente ocorrido em 05/11/2015, com o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco, cujos donos são a Vale do Rio Doce e a anglo-australiana BHP. Este desastre causou uma enxurrada de lama que inundou várias casas no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, na Região Central de Minas Gerais e levada pelos rios da região à calha do Rio Doce e daí arrasando o ambiente aquático e de vegetação ciliar nas margens dos corpos d'água da Bacia do Rio Doce, atingindo sua Foz a mais de 600 quilômetros de distância e contaminando áreas costeiras e marinhas ao norte e ao sul, atingindo uma das áreas mais importantes de reprodução de tartarugas marinhas, inclusive da Tartaruga Cabeçuda, e dos Tubarões Martelo da costa brasileira, dispersando-se para áreas mais distantes, com influências detectadas até a região dos Abrolhos, maior complexo coralíneo do Atlântico Sul. Um dos participantes, especialista em Elasmobrânquios, registrou sua preocupação da seguinte forma:

Veja este caso que infelizmente aconteceu na foz do Rio Doce, que é um baita berçário de tubarões. Agora nem sei como ficou isso, tudo sufocou, aquela lama sufocou tudo, saiu matando tudo o que tinha pela frente. Ninguém nem sabe a dimensão do que aconteceu ali. Uma camada de lama com minérios, resíduos de mineração, matou tudo saiu sufocando tudo (P4).

Com a ampliação do escopo do Centro Tamar e a difusa atuação do IBAMA após a cisão em 2007, toda a demanda de avaliar e monitorar os danos causados por este acidente na área costeiro/marina foi

direcionado para o ICMBio, mais precisamente o Centro TAMAR “ampliado”.

As estratégias de avaliação e de monitoramento de todo este impacto, que foi o maior desastre ambiental do Brasil e o maior do mundo em se tratando da grande mineração, drenou grande parte da energia dessa unidade e envolveu forte cooperação do CEPESUL com o deslocamento do Navio de Pesquisa Soloncy Moura de Itajaí para o Espírito Santo para efetuar cruzeiros para coleta de amostras de sedimentos e de água para a detecção de contaminantes. Relatar a dificuldade para executar essa tarefa com a estrutura minimalista existente e seus desdobramentos institucionais tomaria muito espaço desta tese e escaparia do foco central que é a interação das espécies com a pesca.

No entanto, é importante notar a limitadíssima racionalidade empregada nas mudanças do aparato institucional, como foi a ampliação de escopo dos Centros de Pesquisa do ICMBio, que, salvo melhor juízo, teve como objetivo muito mais o de acomodar “caixinhas” num organograma virtual, para dar conta “virtualmente” das atribuições legais atribuídas a essa autarquia, do que estabelecer unidades descentralizadas aptas a fazer este papel na realidade.

O que pode se presumir deste quadro com contornos kafkianos é que a diferença entre o que se lê nos sites oficiais e o que se observa na prática é tão ou mais acentuada do que a distância entre as normas e os fatos envolvidos nessa PP; de qualquer forma, um processo auxilia a alimentar o outro, pois são partes disfuncionais do mesmo fenômeno.

Ou seja, o uso de ferramentas de comunicação virtual, ao que parece, facilita a exacerbação do Formalismo, pois dá a entender à sociedade que aquilo que está nos sites, nos organogramas e nos planejamentos estratégicos divulgados insistentemente pelos órgãos públicos é realmente o que ocorre, o que está longe de ser verdadeiro. Afinal, se “o papel aceita tudo”, o que dizer do mundo da Web?

Retomando uma questão central desta pesquisa, com base nessa trama, pode-se questionar o seguinte: qual o papel que a Ciência da Administração teve nesse processo? Substancialmente, ao que parece, nenhum; a não ser o de corroborar e operacionalizar as decisões políticas do governo dando uma roupagem razoavelmente técnica aos resultados desses movimentos da APB, sem necessariamente se preocupar com suas consequências administrativas, com o sentido da *ação administrativa*, portanto modificadoras da realidade prática. Afinal, tartarugas e tubarões não gritam, não reclamam, nem fazem passeatas e quebra-quebra; se o fazem, é por meio dos ativistas ambientalistas ou dos pesquisadores, que cada vez têm menos ressonância na sociedade, principalmente em tempos

de crise econômica. Num esforço de imaginação, pode-se supor a ampliação de escopo de um hospital de médio porte, que atende razoavelmente bem os pacientes de uma cidade média, e que de uma hora para outra passa a ter sob sua responsabilidade atender “toda a demanda na área da saúde da Região Sudeste”.

Guardadas as devidas proporções deste exemplo esdrúxulo, foi isso que ocorreu no caso do Centro TAMAR com relação à Biodiversidade do Mar do Leste. Mesmo supondo, num esforço de otimismo exacerbado, que as condições para cumprir este mandato viriam ao longo do tempo, a questão é: que tempo seria esse? Ou seja, ao menos neste caso, os não humanos terão de esperar mais um pouco para serem atendidos pela APB e, por meio dela, pelas PPs nacionais. Isso porque neste momento, as PPs, possuem como foco central a aceleração do crescimento, o PAC, reforçando aquele aforismo antigo, muito popular no nordeste brasileiro: “se a farinha é pouca, meu pirão primeiro”. Este cenário pode também ser interpretado pela ciência econômica quando se debruça sobre o dilema: distribuir melhor para depois crescer, ou primeiro crescer, acumular, para depois distribuir, com a clara preponderância da segunda opção.

Conforma já mencionado anteriormente, outro fato com consequências relevantes para as Tartarugas Marinhas neste período foi a decisão tomada no final de 2013, por parte da direção do ICMBio, de não mais renovar a cooperação com a Fundação Pró-Tamar, que existia desde o tempo do IBAMA. Os motivos alegados para essa descontinuidade foram variados, controversos e não serão objeto de análise nesta pesquisa. De maneira geral, o óbice para esta decisão estava centrado na participação de funcionários públicos na gestão da ONG e nas estruturas “mistas” criadas ao longo do tempo e que davam o suporte e a flexibilidade da ação conjunta, o que seria irregular. Acontece que essa configuração híbrida foi um dos principais motivos de sucesso do Projeto Tamar ao longo do tempo, conforme já explicado anteriormente, e a descontinuidade deste modelo, se não paralisou completamente esta estratégia, sem dúvidas gerou desgastes de diversos níveis e tipos, com desdobramentos práticos que foram refletidos numa perda considerável da governança sobre essa ação.

Este evento foi objeto de alguns comentários de parte dos participantes desta pesquisa que gerou uma categoria específica de análise reproduzida a seguir:

**Mudando o ambiente da cooperação  
ONG e governo (Criminalizando a co-gestão):**  
Isso funcionou muito bem, tanto que teve durante  
20 anos um contrato com o governo, e isso mudo

muito. Mudou tanto que um convênio de 20 anos passou a ser considerado ilegal. Os mesmos dirigentes, os mesmos procuradores que antes assinavam os convênios, numa hora prá outra mudaram a leitura e consideraram isso ilegal (P22). Eu vejo que até uns 5 anos mais ou menos (entre 2010 e 2012), havia mais harmonia entre o lado ONG e o lado do governo. Eu vejo claramente um movimento do governo de alguma forma de quebrar, de desfazer, de negar essa parceria. Eu não vejo claramente o porquê, mas vejo esse movimento dessa relação de parceria se rompendo. Não sei onde essa história vai levar o Tamar e o trabalho de conservação de TMs. Essa dificuldade crescente que tem havido entre o governo e a ONG, que funcionou relativamente bem até então, é de dentro do governo (P20). O governo não está de forma aberta renovando a parceria com a FPT, cria empecilhos, retira recursos do Centro Tamar, tira autonomia do Tamar, isso se manifesta de várias formas, mas enquanto ele não reconhece a importância dessa parceria e não está fazendo força para que essa parceria possa acontecer, mesmo com alguns ajustes, isso demonstra uma estreiteza de visão do governo quanto ao que acontece na conservação de Tartarugas Marinhas (P20).

Essas expressões de dúvidas ou indignação são interpretações dos participantes e não refletem toda a gama de argumentos contra ou a favor deste tipo de vínculo. Seguramente, se fossem ouvidos os dirigentes e procuradores que se posicionaram contrariamente à continuidade da cooperação formal entre o ICMBio e a Fundação Pró Tamar, outras narrativas poderiam surgir, mas isso não é relevante para os fins dessa pesquisa, que não tem como objetivo analisar o mérito deste tipo de decisão, mas sim suas consequências para a conservação.

Neste particular, obviamente que as consequências foram nefastas, com a desarticulação de um aparato institucional híbrido, supercomplexo, extremamente imbricado em termos estruturais, fruto de um crescimento orgânico que foi evoluindo desde os anos 80, cuja lógica foi a de seguir as tartarugas marinhas e se dedicar a protegê-las em diversas frentes de ação, criando para isso uma base de sustentação financeira que não dependia de repasses de recursos dos órgãos de meio ambiente, mas de patrocínios, vendas de souvenir e cobrança de ingressos nos Centros de

Visitantes, que tinha nos convênios com os órgãos do governo a base legal para ação conjunta.

O uso dos convênios sempre foi um dos caminhos mais utilizados para ampliar a ação do governo na área de meio ambiente, assim como em outros setores, como a educação e a saúde. Os casos mencionados neste estudo são exemplo disso, pois desde os anos 70 e 80, com os convênios entre IBDF e FBCN, entre SUDEPE e FAO, entre IBAMA e várias ONGs, esta sempre foi uma das estratégias mais usuais, às vezes com repasses de recursos do governo, outras vezes ao contrário, tendo o governo como principal beneficiário.

Mesmo que já houvesse normas ordinárias tratando dessa matéria, após a Constituição Federal de 1988 houve algumas modificações na legislação na qual se baseava a relação das ONGs com o poder público, que passou a ser composta por uma combinação de normas distintas, dentre elas: a Lei nº 9.790/1999, chamada de Lei das OSCIPS, (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público); o Decreto nº 6.170/07, que estabeleceu novas regras para os convênios e deu origem ao Sistema de Convênio (SICONV), e a Lei 12.101/09, conhecida como a nova Lei da Filantropia.

A Lei das OSCIPS buscava incentivar um modelo de organização que mesclava princípios de gestão da nova administração pública bresseriana e apostava na “terceira via” como caminho para ação público/privada, mas não chegou a ter grande aderência do setor, principalmente na área de meio ambiente.

Porém, o SICONV, criado em 2008, segundo o Ministério do Planejamento,

(...) para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos. Entre as vantagens desta ferramenta está a agilidade na efetivação dos contratos, a transparência do repasse do dinheiro público e a qualificação da gestão financeira<sup>142</sup> (grifo nosso),

Este sistema começou a ser implementada nos anos seguintes em todos os órgãos da administração pública federal e teve grande impacto nas relações de cooperação entre governo e as ONGs. Com a

---

<sup>142</sup> Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>, consultado em 03/11/2016.



implementação de um sistema de informação eletrônico desenvolvido como plataforma de acompanhamento e controle de repasses de recursos oriundos da União, este sistema demonstrou ser extremamente complexo e centralizado, de difícil funcionamento e operabilidade, tanto no entendimento dos agentes públicos, como por parte das ONGs parceiras do governo à época.

Para sua alimentação ele demandava um conjunto de habilidades de recursos humanos que deveriam dominar a nova tecnologia e que deveriam ser treinados para operá-la, o que gerou uma miríade de manuais e cursos de capacitação, tendo gerado muitas dificuldades de ser absorvido nas rotinas das ONGs de menor porte, que já tinham prática em elaborar convênios mediante os processos tradicionais, “de papel”, mas não tinham estrutura administrativas desenvolvidas a ponto de dar conta das demandas do novo sistema.

Mesmo que tenha sido concebido para contribuir para a “desburocratização da máquina pública e viabilizar investimentos para a educação, saúde, infraestrutura, emprego e outros setores que atendem diretamente a população” (*idem, ibidem*), a implementação deste sistema teve como resultado o oposto: um aumento significativo da complexidade para operar todas as exigências da nova tecnologia, com suas inúmeras etapas divididas em formulários, planilhas e sistemas de validação por senhas eletrônicas, que terminou por tornar inviável as cooperações que envolviam entidades de médio e pequeno porte, que não detinham condições de contar com pessoal especializado nessa nova ferramenta.

Em outras palavras, se trocou o “bom”, os processos de papel, que vinham funcionando há décadas no país, com resultados razoáveis em termos de viabilizar as parcerias, pela “presunção do ótimo”, visto como “mais moderno”, por conta de ser centralizado num sistema eletrônico que funcionaria via internet, etc., mas que ao fim e ao cabo se mostrou mais opressivo e mais burocratizado que o modelo anterior.

O reflexo deste modelo na área de gestão de recursos pesqueiros foi drástico, com atrasos em repasses de recursos, prestações de conta glosadas por detalhes secundários e falhas do sistema de validações, que fragmentava a administração dos processos, despersonalizando as relações e trazendo a essas relações um ambiente de “*call center*”, que teve como resultado uma fuga em massa das ONGs que tradicionalmente executavam partes importantes das PPs complementando a falta de capilaridade do então MPA.

Outro evento relevante naquele momento, 2010-2011, é que estava sendo discutido um projeto de lei que daria origem a um novo marco regulatório para o chamado terceiro setor. Esta iniciativa teve como

principal propulsor uma agenda criada por uma articulação organizada por um grupo expressivo de organizações e redes de organizações<sup>143</sup> denominada Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil – doravante denominada Plataforma, como eles mesmos se denominaram:

A Plataforma destaca o papel das organizações da sociedade civil como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia. Os integrantes reivindicam uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas. Comprometem-se, por sua vez, a zelar pelo sentido público de sua atuação, além de adotar práticas de boa gestão e transparência (idem) (grifo nosso).

Essa articulação era potente, pois reunia as maiores e mais importantes redes e federações de ONGs nacionais, algumas internacionais, como a Fundação Avina, e almejavam muito com uma nova lei, tanto que, aparentemente, acreditavam que este novo marco legal poderia lançar a nação para um mundo melhor, mais civilizado, como evidenciado na abertura de sua carta de princípios:

As articulações, redes, movimentos e organizações que subscrevem esse documento pleiteiam um Novo Marco Regulatório que consolide uma relação harmônica e construtiva das Organizações da Sociedade Civil (OSC's) com o Estado, os governos e com a própria sociedade. Tal reivindicação está embasada na necessidade de uma política de Estado com instrumentos e mecanismos que asseguem a autonomia política e financeira das OSCs para o fomento à participação cidadã, no sentido de contribuir para a radicalização da democracia e a revitalização de processos contemplando instrumentos

---

<sup>143</sup> Articulação Nacional de Agroecologia – ANA; Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – ASPTA; Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG; Cáritas Brasileira; Fundação AVINA; Fundação Grupo Esquel do Brasil – FGEB; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Pastoral da Criança; Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Disponível em <http://plataformaosc.org.br/plataforma/>, consultado em 03/11/2016).

deliberativos e de controle social. Ademais, tal política deve favorecer a independência, autonomia e sustentabilidade institucional das OSCs e deve, necessariamente, abarcar: • Processos e instâncias efetivos de participação cidadã nas formulações, implementação, controle social e avaliação de políticas públicas; • Instrumentos que possam dar garantias à participação cidadã nas diferentes instâncias; • O estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas, criando um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs; • Mecanismos que viabilizem o acesso democrático aos recursos públicos e que permitam a operacionalização desburocratizada e eficiente das ações de interesse público; • Um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas. (...) Entende-se que um ambiente regulatório estável e sadio favorece a emergência e potencialização de energias sociais que hoje se encontram bloqueadas pelo contexto hostil que se vivencia.<sup>144</sup> (grifo nosso).

Dois aspectos notadamente assimétricos chamam a atenção no manifesto acima:

1. Os elementos que eram requisitados, portanto, tidos como ausentes, aparentemente já existiam: por exemplo, ao referirem-se a “uma relação harmônica e construtiva das Organizações da Sociedade Civil (OSC’s) com o Estado, os governos e com a própria sociedade”, é de se perguntar se havia alguma norma que impedisse ou limitasse que se estabelecessem “relações harmônicas e construtivas”; certamente a resposta seria negativa, pois apesar de haver um marco normativo esparso e difuso, essas propriedades nas relações eram certamente possíveis de serem alcançadas, como demonstram as inúmeras parcerias na área ambiental desde os anos 80, várias delas mencionadas neste estudo; Assim parece ser o caso do “(..) estímulo ao envolvimento da cidadania com as causas públicas”, que não só era um fenômeno já em curso, pois havia um crescimento vertiginoso de entidades dessa esfera desde a Constituição de

---

<sup>144</sup> Manifesto da Plataforma, disponível em <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>, consultado em 04/11/2016.

1988 e de forma mais acentuada nos anos 2000, como, em tese, não era uma condição tributária de alguma norma, pois é impensável que algum marco regulatório seja estimulante para alguém deixar o conforto de seu sofá e ir participar de uma reunião da associação de moradores, para discutir o plano diretor; certamente há outras estratégias que podem dar melhor resultado, dentre elas uma certa distância da ação normativa e fiscalizatória do governo, que sempre podem jogar em contra a autonomia da sociedade civil, se é que isso realmente existe<sup>145</sup>. Voltando aos dados, é importante resgatar alguns comentários dos participantes agrupados em categorias que tratam do conceito de sociedade civil e sua interpretação em dias atuais:

- **Sociedade civil ficando mais conscientizada e menos ativa:** “Não é só o governo, mas a sociedade brasileira que espanta a gente. Fizemos uma chamada juntamente com o Exército brasileiro para limpeza da praia do Cassino no inverno de 2015, houve uma grande movimentação nas redes sociais. Não apareceu ninguém da comunidade. Somente “curtidas” no facebook. Estamos confundindo as coisas!! E isso mexe com o pensamento da gente. O exército veio, escutou as palestras sobre as dunas no NEMA e falando: vamos lá limpar!! enquanto o povo ficou tomando cerveja e comendo churrasco, mas falando: “faz ai pra mim!!”. Essa é uma face da sociedade civil, mais conscientizada e menos ativa! Isso assusta!! (P7). Ha, o que é sociedade civil? sempre me fiz essa pergunta,, é a que não é militar? é uma possibilidade,... Acho que o termo foi colocado para definir a possibilidade que a população tem de participar através de alguma organização. Mas hoje, nesses grupos de ongs, de ativistas, não temos claro quem está atrás dessas organizações, se é uma pessoa, um grupo, ou um computador que manda automático dedos prá cima. Não temos a qualidade de saber quem representa a quem (P23).

- **Sociedade Civil sendo cooptada:** A sociedade civil foi cooptada pela melhora econômica e parou

---

<sup>145</sup> A existência da sociedade civil como um enclave delimitável, um ente, é decorrente da consolidação do fato social como uma coisa, como advogado por Durkheim, dentre outros filósofos proeminentes.

de batalhar pelas coisas! Batalhamos por abertura política, por meio ambiente, por igualdade e avançamos muito! Quando entrou um governo mais democrático, jogamos para eles fazerem a coisa e fomos tomar cerveja e comer churrasco... É um imobilismo, e o governo deita e rola nisso (P7).

- **Sociedade Civil sendo questionada:** Então, eu não sei o que é sociedade civil; eu acho que a sociedade democrática tem muitos problemas, mas a cada 4 anos você pode votar, pode colocar ou tentar colocar a determinadas pessoas, mas nas ongs isso não acontece (P23).

Essas posições podem parecer demasiado duras, talvez pelas décadas de atividade dos participantes neste campo que podem ter abalado uma ingenuidade natural mais presente na juventude, quando confrontadas com os anseios da Plataforma relacionados acima, sobre os quais outro aspecto chama a atenção: a ideia de “um ambiente favorável para a autonomia e fortalecimento das OSCs”, que, da mesma forma, são por princípio, atributos independentes das normas que regulam as parcerias com o governo, bastando que o governo não cerceie sua liberdade de agir, regulando-as em demasia; até porque, quanto mais dependentes de recursos e normas do governo e, obviamente, do mercado, menos autônomas as OSCs serão.

2. A ambiguidade e imprecisão de alguns conceitos-chave para os objetivos do pleito, que deixam amplo espaço para múltiplas interpretações, que, no limite, podem representar desde algo objetivo, até coisa nenhuma, como, por exemplo, “operacionalização desburocratizada”, que é, em si, um paradoxo conceitual, e “ambiente regulatório estável e sadio”, uma vez que um marco regulatório é requerido exatamente para lidar com relações que, por sua natureza, é conflituosa e, portanto, instável e, em alguma medida, disfuncional, do contrário não demandaria tanta regulação. De certa forma essas características aproximam esta proposta mais de um projeto de realidade, um projeto de mundo que se tornará mais “sadio” e harmonioso pela via de um marco legal mais “avançado”, como pode ser observado no trecho a seguir:

Essa é uma tarefa urgente e necessária para que as OSCs e o governo brasileiro se coloquem à altura das esperanças da nação quanto ao

desenvolvimento político e social do país e quanto ao papel que o país tem a desempenhar no cenário internacional (grifo nosso).

Controvérsias e especulações teóricas à parte, de qualquer sorte, esta agenda foi apresentada aos então candidatos à presidência, tendo tido a adesão dos dois candidatos que foram ao segundo turno, José Serra e Dilma Rousseff. Após a eleição de Dilma, foi criado pela Secretaria da Presidência da República um Grupo de Trabalho – GT -, em setembro de 2011, segundo seus organizadores, “para debater e propor as mudanças que eram vistas como necessárias para avançar na agenda de regulamentação” e “para desenvolver, em um ano, proposta de legislação que contemplasse de forma ampla e orgânica os desafios do setor. (*Idem, ibidem*, grifo nosso).

Este GT teve como produto final um relatório publicado no final de 2012 contendo a minuta de um anteprojeto de lei que foi analisado por diversos grupos de pesquisa dedicados a este tema, dentre eles o CPJA (Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV), criado em 2013, com a missão de “contribuir para o debate sobre a efetividade do Estado de Direito no Brasil, realizando diagnósticos e propondo soluções” (Análise CPJA/DIREITO GV, 2013, em PANNUNZIO, 2013).

Mesmo tendo demonstrado uma expectativa positiva quanto aos avanços que este novo marco legal propunha, “como a elevação dos níveis de transparência e participação, ampliação do acesso, maior respeito à autonomia das OSCs, autorização para custeio de despesas institucionais ou simplificação e melhoria dos instrumentos de controle”, esta análise também apontou algumas fragilidades do anteprojeto de lei, dentre elas:

- a preservação da lógica burocrático-formal no proposto termo de fomento e colaboração, que define um conjunto de regras sobre como as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) devem utilizar os recursos públicos recebidos — o que, na prática, limita a autonomia das organizações e inviabiliza que a ênfase do controle incida sobre as obrigações de resultado, como pretendido pelo próprio anteprojeto; • a manutenção dos focos de insegurança jurídica que hoje tornam temerário, a uma OSC, ingressar numa relação contratual com o Governo, especialmente porque o anteprojeto não dedica maior atenção à necessidade de racionalizar e coordenar a atuação das diversas instâncias de

controle; • a possibilidade de que qualquer organização, mesmo aquelas que não foram certificadas como de interesse público (e que, portanto, possuem compromissos mais rigorosos com boas práticas de gestão, transparência e controle), firme termo de fomento e colaboração e receba recursos públicos; • a previsão de um mesmo instrumento — o termo de fomento e colaboração — para contemplar duas relações que são bastante distintas: o fomento, no qual o interesse predominante é da OSC, e a colaboração, na qual o que prevalece é o interesse do Governo; • o silêncio do anteprojeto em relação a um dos maiores anacronismos do marco regulatório das OSCs: a proibição de remunerar dirigentes, sob pena de perder benefícios tributários; • a tendência de padronização, que vai na contramão do experimentalismo que deveria nortear as relações do Estado com as OSCs, compreendidas como veículos privilegiados de inovação social (*idem*, p. 7) (grifo nosso).

Em função da complexidade dos preceitos dessa proposta e dos desdobramentos que essa alteração do marco legal poderia trazer para as relações entre o poder público e as ONGs (neste estudo é utilizado como sinônimo de Organizações da Sociedade Civil - OSCs), este anteprojeto de lei passou por diversas etapas de discussão envolvendo não só o (CPJA) da DIREITO GV, mas outros grupos de pesquisa e universidades, incluindo a própria Plataforma, que em 2013 chegou a ter apoio de aproximadamente 50.000 organizações.

Com uma série de pontos controversos, como os elencados acima, as discussões se alongaram até o final de 2013 e agregavam esperanças imensas nas possíveis conquistas que essa mudança da legislação traria, como expressado por outro grupo naquele período:

Todas essas propostas vêm ao encontro das históricas demandas da sociedade civil, mas requerem um olhar atento e crítico para que não se reproduzam práticas onde o Estado pode atuar, no sentido da cooptação, indução e/ou construção de consensos que não sejam mediados pelo protagonismo da mesma que, cada vez mais, incide no controle social, na ampliação dos direitos e na gestão compartilhada das políticas públicas. Na

dialética desse processo, ganhamos todos, pois rumamos para um aprofundamento da democratização do país, o que pode nos lançar para patamares civilizatórios mais justos, iguais e emancipatórios. Porto Alegre, dezembro de 2013<sup>146</sup> (grifos nossos).

Como pode ser visto, a confiança no papel de protagonista da chamada Sociedade Civil, vista como ente autônomo, quase como uma “coisa”, a mediar a atuação do estado, e na democracia participativa como estratégia que alçaria o país a patamares civilizatórios mais justos eram pontos basilares desse movimento e, ao final desse processo que durou quase quatro anos, deu origem ao chamado Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor, com a publicação da Lei 13.019/2014.

Mesmo tendo sido comemorado pelos representantes do chamado Terceiro Setor como uma conquista histórica, a distância entre este marco legal e a realidade das parcerias em vigor naquele período era tão acentuada, que logo após sua promulgação houve duas protelações para sua vigência, para que as instituições pudessem se adaptar aos novos requerimentos legais. Após alterações por realizadas em dezembro de 2015 por meio da Lei 13.204/2015, a citada lei só começou a vigorar em janeiro de 2016 nos âmbitos da União, Estados e Distrito Federal e para os Municípios o início de sua vigência foi postergado para janeiro de 2017.

Sem se aprofundar em todos os aspectos técnico-jurídicos dessa trama, pois não é objetivo deste estudo, nem alcançável pelo conhecimento limitado do autor neste tema, é possível entender que o resultado desta mobilização foi concretizado com a publicação de uma Lei, em alguma medida “inaplicável”, pois postergada por duas vezes e adiada para o nível municipal para 2017, e que trouxe para o ambiente das parcerias entre o estado e as ONGs, a lógica que rege a relação entre estado e mercado, como concluiu um especialista neste tema:

O marco regulatório, imbuído de um espírito renovador e modernizador da administração pública, previu em diversos dispositivos a necessidade de planejamento prévio da parceria público-privada. Compreende o

---

<sup>146</sup> Artigo de Ana Lucia Soares Maciel, membro do Observatório do Terceiro Setor da Fundação Irmão José Otão de Porto Alegre/RS, disponível em [observatorioterceirosetor.org.br/entidades-de-financiamentos-e-parcerias](http://observatorioterceirosetor.org.br/entidades-de-financiamentos-e-parcerias), consultado em 02/11/2016.



trinômio diagnóstico x solução x controle. O plano de trabalho, numa certa dimensão, se assemelha ao Projeto Básico da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao Termo de Referência da Lei Federal nº 10.520/2000. (...) Toda entidade do Terceiro Setor que esteja devidamente habilitada a ser uma Parceira da Administração Pública terá que observar o sistema de seleção através de Chamamento Público. O edital do Chamamento Público deverá conter: a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria, o objeto da parceria, as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas, as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, o valor previsto para a realização do objeto, as condições para interposição de recurso administrativo e de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.<sup>147</sup> (grifo nosso).

Não é preciso uma imaginação muito criativa para supor um caso no qual uma ONGs de pequeno porte, desenvolvida em anos de luta por um grupo de pessoas da comunidade de uma cidade do interior, que se especializou em cuidar dos cegos, idosos ou crianças abandonadas, e que ao longo do tempo foi conquistando seu espaço de confiança e legitimidade junto à comunidade, e que neste processo tenha logrado alguma contribuição voluntária, mas que dependa em alguma medida dos recursos da prefeitura, que assim, não precisa cumprir mais este papel diretamente, e que, a partir do novo marco legal, tenha que enfrentar um conjunto de regras como o comentado acima: certamente não vai ser a vencedora de um certame de Chamamento Público com esses critérios, e, o mais provável é que seja substituída por uma ONG de maior porte, com suas assessorias contábeis, jurídicas e administrativas avançadas e alinhadas com as melhores práticas do mercado.

Mais uma vez a ideia de Formalismo pode ser acionada para acolher em teoria este fenômeno social, pois nascido da mobilização de

---

<sup>147</sup> Texto de Roberto Onófrío, disponibilizado em [http://www.scpa.org.br/artigos/MARCO\\_REGULAT%C3%93RIO\\_TERC\\_SE TOR.pdf](http://www.scpa.org.br/artigos/MARCO_REGULAT%C3%93RIO_TERC_SE TOR.pdf), consultado em 04/11/2016.

um segmento social à procura de sua legitimação como esfera autônoma, projetada no marco legal uma situação almejada, mas muito distante maneira pela qual a realidade opera na co-construção, mais que coprodução do bem público, por ser mais um processo que um produto, ao menos pelo que indicam os dados desta pesquisa.

O processo de criação dos grupos e das cooperações a partir de alianças pessoais, ideológicas, de compartilhamento de causas e de compromissos, dos laços afetivos e da confiança e consideração são elementos que, associados ao “tempo”, criam as condições de parcerias realmente viáveis por um período. Ao substituir todo este complexo processo pelas regras de mercado, que foi o resultado final do tal Marco Regulatório, a aposta passa a ser numa estratégia “*top-down*” de transformação da sociedade em direção a uma posição mais alta na hierarquia do marco civilizatório mundial, contrariando todos os princípios de criação de parcerias emergidos desta pesquisa, como *processo*, árduo e complexo, que se desenvolve no tempo, e não como *produto* de uma “pseudo-licitação”, como parece ter sido o caso.

Neste período, entre 2010 e 2016, os princípios e critérios que deveriam reger cooperação entre governo e ONGs (OSCs) ficaram sob um compasso de espera quanto às novas regras que viriam com o advento do Novo Marco Regulatório. Voltando às tartarugas e tubarões, afinal, o que isso tem a ver com eles? Certamente esta mudança radical das possibilidades de parceria entre o governo e as ONGs os afetou, não só a parceria histórica que estabeleceu o modelo híbrido exemplificado pelo Projeto Tamar, como acabou por afastar qualquer possibilidade de que a ação de implementação de políticas realizadas por meio dessas parcerias, como foi adotado pelo MPA para compensar sua falta de capilaridade estrutural, seguissem seu curso.

Ainda no período do SICONV as principais ONGs que atuavam nesta situação, como por exemplo o Instituto Albatroz de Santos/SP, o NEMA de Rio Grande/RS e a própria Fundação Pró Tamar, deixaram de se interessar por este tipo de vínculo, por não conseguir se adaptar aos requerimentos burocráticos e informacionais e os atrasos na liberação de recursos que eles geravam, que, com o advento da nova Lei, se tornaram muito mais complexos, a ponto de ter despertado mais um importante nicho de mercado de consultoria, como pode ser observado a seguir na recomendação do especialista citado anteriormente:

Analisando o exposto, podemos concluir que é fundamental os gestores e contabilistas responsáveis pelas entidades atuantes no Terceiro Setor, em especial as habilitadas ou querendo se

habilitar como OSCIP, estudarem detalhadamente os textos legais apontados neste artigo, verificarem se o formato contábil e administrativo/operacional atende os requisitos para serem parceiros do Estado e, principalmente, buscarem assessoramento de profissionais nas área contábil, administrativa e jurídica para evitarem problemas de não serem habilitadas em créditos, subsídios, editais, etc., ou seja, para não inviabilizar a própria instituição (*idem*, p.7) (grifo nosso).

Porém, mesmo com esses retrocessos quanto ao modelo híbrido, as instituições seguiram trabalhando próximas no campo, junto às espécies, e mesmo informalmente seguiam os objetivos e ações complementares com a força da rede de cooperação mais ampliada, que fora se formando ao longo dos últimos anos, e que o PAN acabou por reforçar em termos de dar o espaço para reunir as entidade e agentes relevantes para a conservação, fosse das tartarugas marinhas, fosse dos tubarões martelo. O que o PAN não ofereceu foram os insumos para a execução das ações planejadas, o que se tornou uma fragilidade cada vez mais percebida pelos especialistas convidados a compor o rol de colaboradores, articuladores ou responsáveis por ações que eram elencadas em cada plano.

No entanto, como se não bastassem as mudanças drásticas nas estruturas institucionais ocorridas neste período, a dimensão política mais uma vez reservava surpresas desalentadoras para o ambiente de gestão conjunta direcionado aos recursos pesqueiros. Dois eventos merecem destaque neste período: no âmbito do MPA houve o aprofundamento da política de coalizão do governo federal, que culminou com um aparelhamento mais forte, favorecendo relações promíscuas que desencadearam um ambiente favorável à corrupção, desvendada por conta de uma ação da Polícia Federal – Operação Enredados -, que se desdobrou numa decisão do governo de extinguir o ministério; pelo lado do MMA houve o acirramento dos conflitos gerados pela ampliação da lista de fauna aquática ameaçada de extinção formalizada pela IN 445/2014, que aprofundou muito a judicialização deste tema, conforme comentado na introdução deste documento (p. 41-43).

No primeiro caso, confirmando suspeitas que apontavam para uma maior atratividade desta pasta ao ser alçada a Ministério em 2009, o que se viu daí em diante foi que os ministros se sucederam a partir de uma lógica política nefasta que culminou com aparelhamento de dois tipos (*porteira fechada* e *caixas miúdas*) que se sucederam de forma muito peculiar, como será visto a seguir.

Para efeito de ilustrar melhor essa trama, vale recordar o histórico institucional da gestão da pesca desde os anos sessenta até 2015, quando da extinção do MPA: 1962 a 1989 – SUDEPE; 1989 a 1998 - IBAMA – Ministério do Meio Ambiente (MMA); 1998 a 2003 - DPA – Departamento de Pesca e Aquicultura da Secretaria de Produção Animal do MAPA; 2003 a 2009 – SEAP/PR – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; 2009 a 2015 – MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Houve um período de relativa estabilidade na estrutura do MPA entre os anos de 2006 e 2011, período no qual se manteve como Ministro Altemir Gregolim, Médico Veterinário do quadro do PT que substituiu José Fritsch ainda na SEAP, passou pela transformação da Secretaria em Ministério em 2009, e seguiu à frente da pasta até o final do governo Lula em dezembro de 2010. Neste período predominava o aparelhamento tipo “porteira fechada”, com o PT à frente da pasta e seus correligionários assumindo os cargos disponíveis na estrutura. De qualquer sorte, foi um período no qual algumas ações estruturantes foram iniciadas, como a retomada do Sistema de Informação de Pesca e Aquicultura (SINPESQ), o Programa Nacional de Estatística Pesqueira, além de ações de apoio à pesca artesanal, como já mencionado anteriormente (RUFFINO, 2016).

Mesmo com funcionamento precário em alguns casos, essas ações eram importantes para a retomada de um ambiente menos hostil à gestão de recursos pesqueiros, a despeito dos conflitos entre os Ministérios que seguiam sendo fortes, mas que com o tempo foram se acomodando numa situação menos tensa, até pelo perfil mais técnico do Ministro Gregolim e de parte de seu *staff*, que reunia alguns especialistas com grande experiência neste tema, incluindo alguns oriundos do próprio IBAMA.

Alguns Participantes desta pesquisa registraram este sentimento e a percepção de que, após sua saída e o início do governo Dilma em 2011, outra era de instabilidade política e estrutural se iniciava:

Em algum momento existiu interesse em fazer alguma coisa para a pesca, na época do Gregolim. A desconstrução não foi por acaso, tem a ver com o caráter político do MPA. Por exemplo, o fim dos CPGs foi fruto do clientelismo, para acolher interesses de partidos políticos (P16).

No governo Dilma, primeiramente o MPA seguiu com o aparelhamento “tipo porteira fechada”, mas com uma forte conotação oportunista, acomodando candidatos fiéis à nova Presidente e que, mesmo sem ter nenhuma afinidade com o tema da pesca, foram acomodados no

MPA. Este foi o caso de Ideli Salvati, derrotada nas eleições para governadora de Santa Catarina em 2010 e que assumiu o MPA por seis meses, de janeiro a junho de 2011.

Após este brevíssimo período, no qual ficou conhecida por não frequentar o prédio do MPA e de ter nomeado 67 assessores que também não davam expediente no local<sup>148</sup>, houve sua troca por Luis Sérgio Nóbrega de Oliveira, metalúrgico dos quadros do PT, ex-prefeito de Angra dos Reis/RJ, que em janeiro de 2011 havia assumido o cargo de Ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais, posto assumido por Ideli nessa “dança das cadeiras” política, assim interpretada por um dos Participantes:

Mas parece que a base de criação da SEAP foi eminentemente política. No MMA não parecia isso. Mas a saída do Gregolim, para a entrada da Ideli Salvati mostrou isso, porque depois a Ideli trocou com o Luis Sérgio, chamado de garçom, a Ideli aumentou a importância dela, se aproximou mais da Dilma, virou chefe da casa civil (P16).

Luis Sérgio permaneceu neste cargo de 10 de junho a 02 de março de 2012, quando da troca de estratégia do governo para a ocupação dessa pasta por conta da ampliação do espectro de coalizão, no qual havia que atender o apetite dos aliados em troca de apoio no legislativo para assegurar maioria para a provação das medidas prioritárias para o governo.

Assim, em 02 de março de 2012 Luis Sérgio deixou o cargo e o MPA foi “entregue” à bancada evangélica, representada naquele momento pelo PRB e tendo como ministro o então senador Marcelo Crivella, Bispo da Igreja Universal do Reino de Deus e um dos principais líderes deste partido, que nasceu em 2005 como Partido Municipalista Renovador – PMR, pelas mãos de José Alencar, ex-presidente de Lula nos dois mandatos. O PRB foi alçado à Esplanada pela primeira vez em junho de 2006, com a nomeação do filósofo, economista e professor na Universidade de Harvard (EUA), Roberto Mangabeira Unger, vice-presidente Nacional do PRB naquele momento, e que assumiu a então Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, transformada em Secretaria de Assuntos Estratégicos mais adiante.

---

<sup>148</sup> Colon, Leandro; Monteiro, Tânia (12 de março de 2011). Inchaço cria 'Esplanada oculta' e gasto de R\$ 100 milhões por ano para União. O Estadão de São Paulo. Consultado em 13 de março de 2011.

Crivella estava no seu segundo mandato de senador e tinha pretensões de ser candidato à prefeitura do Rio de Janeiro. Sua intimidade com o tema da pesca era nenhuma, com exceção de uma fé inabalável em Deus e uma obstinada vontade de “aprender a botar a minhoca no anzol”, frase proferida por ele quando indagado na entrevista de sua posse acerca de sua total inexperiência com esta questão, como pode ser visto num trecho de reportagem a seguir:

O novo ministro da Pesca, Marcelo Crivella (PRB), tomou posse nesta sexta-feira pedindo ajuda a Deus para cumprir o novo papel. Ele substituiu o petista Luiz Sérgio, que voltará a ocupar uma cadeira da Câmara. A nomeação do ex-bispo da Igreja Universal do Reino de Deus demonstra o interesse da presidente Dilma Rousseff em aproximar seu governo dos evangélicos. “Deus qualifica os escolhidos. Peço a Deus que, na sua infinita bondade, me inspire”, afirmou o novo ministro, que citou passagens bíblicas em sua fala. Crivella admitiu não ter capacidade técnica para assumir o cargo. “Não quero que a presidente fique triste por ter um ministro da pesca que não é bom de colocar minhoca no anzol”, disse. “Mas colocar minhoca no anzol a gente aprende rápido”. Dilma reagiu: “Sei de suas qualificações, apesar da modéstia do senador Crivella”, afirmou a presidente. “A gente aprende a colocar minhoca no anzol, o que é difícil é governar para todos os brasileiros e todas as brasileiras”<sup>149</sup>.

Como já mencionado anteriormente, não era a primeira vez que “a pesca era dada” a uma agremiação religiosa. O que houve com essa mudança de 2012 foi seu retorno para a mão dos evangélicos, pelas quais já tinha passado nos anos 80 na época da SUDEPE, deixando de ser um espaço de poder dos católicos, representados por José Fritsch, que assumiu a então SEAP no início do governo Lula.

Se nos dois anos à frente do MPA (março de 2012 a março de 2014) Crivella aprendeu a “botar a minhoca no anzol”, não se sabe, mas aos olhos de alguns dos Participantes desta pesquisa, ele alcançou seus

---

<sup>149</sup> Disponível em <http://veja.abril.com.br/politica/crivella-colocar-minhoca-no-anzol-a-gente-aprende/>, consultado em 10/12/2016.

objetivos de aumentar seu poder político e angariar apoio para sua candidatura nas eleições de 2016:

(...) depois foi feita outra composição, com o Crivella, (...) foi quando ele dobrou sua base parlamentar (no MPA); esse desvio de finalidade já existia na SEAP, mas ele aumentou muito com a criação do Ministério, aumentou o orçamento, etc., (...) (P16). Mas no MPA, serviu como espaço para botar: “bem, tem a pesca lá, quem você quer colocar lá?” Daí serviu para colocar os que perdiam eleição. Daí veio a Ideli Salvati, que passou batido, não deu certo. “bota outro Catarina pra ver se dá certo”. Depois veio aquele ex-prefeito de Angra, o Luis Sergio. Depois o famigerado Crivela, o bispo; por aí.. “O que que o partido vai ganhar com isso? o que que nós vamos ganhar com isso? Como é que nós vamos tornar maior o nosso poder, a nível de poder político, de legislativo, de governo, etc. para que tenhamos uma fatia maior, mais poder?”. Então é de novo a velha política... Então a pesca é uma sacola, só que ela tem um fardo muito grande, muito pesado, que eles pensam que conseguem carregar. ... Porque quando criamos o Ministério, foi muito frustrante. Pensávamos que íamos bombar! Vamos criar secretarias fortes, vamos investir em conhecimento, vamos trabalhar a indústria, ta, ta, ta, “p...!”, “c...!” (sic), tudo por fazer. Mas não, não: pra começar tivemos em 5 anos 7 ministros; o ministério dá uma projeção política tão grande, que nessa frágil maneira de se fazer política no país virou moeda de troca” (P21) (grifo nosso).

A partir daí, de maneira cada vez mais explícita, o MPA foi sendo ocupado ao sabor das conveniências políticas do momento, deixando de ser ocupado pelo partido do governo e passando às mãos de um partido aliado, mas seguia os ditames do aparelhamento tipo Porteira Fechada, ou seja, para o mesmo partido político. Isso levou a que praticamente todos os ocupantes de cargos comissionados fossem substituídos, dos quadros do PT aos do PRB, com um prejuízo incalculável para a APB que, mais uma vez, teve que conviver com a paralisação de todos os planos e projetos em marcha para sua acomodação aos novos dirigentes e seus compromissos, alguns “dizíveis”, outros nem tanto.

Crivella retornou ao Senado em 2014 e passou o bastão do MPA para seu correligionário Eduardo Lopes, atual presidente do PRB, que permaneceu ministro de 17 de março de 2014 a 01 de janeiro de 2015, sem deixar qualquer marca perceptível de sua passagem, e, em seguida, foi substituído por Helder Zahluth Barbalho, jovem político paraense filiado ao PMDB e filho de Jader Barbalho, tradicional político paraense, com mandatos de vereador, senador, deputado, governador e ministro, atualmente é senador pelo PMDB/PA, que naquele momento aliado governo do PT.

Mais uma vez o MPA foi alvo de mudanças drásticas na sua composição e orientação política. Deixava de ser comandado pelos “evangélicos” e passava a ser da seara do PMDB, maior partido da base aliada e tradicional ocupante do poder, do qual nunca se distanciou completamente desde a redemocratização política em meados dos anos 80.

Helder Barbalho assumiu o MPA no início de janeiro de 2015. Jovem político detentor de boa retórica e apoio político consolidado por conta de sua origem, Helder demonstrou nos primeiros momentos de seu mandato que tinha compromissos com seus rincões, pois dentre seus primeiros compromissos oficiais esteve a assinatura de um convenio da ordem de 1,5 milhões de reais com a Prefeitura de Vigia de Nazaré/PA para “Modernizar e Adequar o Mercado de Peixe no Município”<sup>150</sup>.

Independentemente de manter a tradição assistencialista do MPA forjada nos últimos anos, Helder demonstrou sensibilidade política ao interpretar o momento de crise de sua pasta e expressou pretensões de recuperar algum nível de racionalidade na condução do MPA, há muito perdida nos anos de “dança das cadeiras” comentados até aqui.

Acontece que sua gestão se iniciava em plena crise gerada com a publicação da Portaria 445/2014 do MMA relativa à lista de espécies ameaçadas de extinção, que levou a gestão de recursos pesqueiros e sua interface com as espécies ameaçadas a um nível de disfunção inimaginável, já comentada anteriormente nesta pesquisa.

Sua breve passagem pela pasta foi suficiente para reascender as esperanças de parte dos especialistas no tema da gestão pesqueira, que passaram a crer que “melhores dias viriam”. De início convidou para compor o ministério um experiente e renomado cientista e especialista em gestão de recursos pesqueiros, o Dr. Fábio Hazin, professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE, que assumiu a

---

<sup>150</sup> Disponível em

<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/helder-barbalho-assina-convenio-de-r-1-5-milhao>, consultado em 20/11/2016.



Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca (SEPOP/MPA). Fábio exercia um papel de liderança e protagonismo neste tema, tendo presidido a ICCAT entre 2007 e 2011, além de ter ocupado outros postos estratégicos na gestão de recursos pesqueiros nacionais e internacionais.

Embora não fosse unanimidade junto a seus pares, por conta de posições e antagonismos antigos em questões controversas deste campo, logo de início, sua presença no governo afixou a gestão de Helder no MPA a uma possibilidade de reconduzir a gestão pesqueira para níveis menos precários do que se via naquele momento. Isso teve reflexo inclusive no próprio discurso do Ministro, que passou a ressaltar a importância da ciência na gestão pesqueira, música para os ouvidos dos especialistas no tema, que naquele momento estavam atônitos e traumatizados com tantas decepções.

Em 17 de abril de 2015 numa visita a Itajaí, mais importante porto de pesca marítima do País, Helder expressou preocupação com essa crise e mencionou a importância de resgatar algum nível de cientificidade dentre as estratégias do MPA para ajudar a dirimir os problemas gerados:

O ministro da Pesca, Helder Barbalho, fez na sexta-feira a primeira visita oficial a Itajaí (...). Barbalho tem se destacado por uma mudança de entendimento nas políticas da pesca, com foco em pesquisas que balizem a gestão pesqueira. A passagem por Itajaí foi em momento oportuno, quando se discute a lista preservação de espécies que pode interferir diretamente na viabilidade da pesca. A promessa de Barbalho é garantir empregos com sustentabilidade. “Não podemos tratar do assunto se de um lado o Ministério do Meio Ambiente traz estudos, conhecimento, e de nosso lado ficamos na tentativa passional de convencê-los da necessidade de termos produto, de garantirmos emprego. Temos que garantir emprego, garantir pesca, mas para isso precisamos ter ciência, conhecimento que norteie e balize as nossas decisões”, afirmou o ministro<sup>151</sup> (grifo nosso).

---

<sup>151</sup> Disponível em

<http://wp.clicrbs.com.br/guarda-sol/2015/04/17/ministro-da-pesca-faz-primeira-visita-oficial-a-itajai/?topo=98,2,18,,,15#comments>, consultado em 21/11/2016.

Este discurso já demonstrava uma afinação com as preocupações que certamente foram objeto de ponderações quando da entrada de Fábio Hazin no MPA. A presença de um especialista com este perfil no ministério espaço para que outros a ele se juntassem num esforço de reconstrução da gestão pesqueira sobre bases científicas mais sólidas. Este esforço foi sendo concretizado com duas estratégias principais: 1. a reedição dos CPGs com uma composição mais equilibrada entre entidades, que passaram a representar com mais pluralidade os interesses em jogo nesse fórum, que tinham deixado de se reunir há um tempo em função do descrédito das gestões anteriores; 2. a retomada dos diálogos com o MMA para discutir caminhos para a crise da Portaria 445/2014.

### 1. Reedição dos CPGs:

Com relação à retomada dos CPGs, prioridade estabelecida pela gestão de Helder à frente do MPA, a primeira reunião do CPG de Atuns e Afins neste período foi realizada em 12-13/05/2015 no MPA, já com essa nova configuração. Alguns registros daquele momento podem ilustrar o clima de esperança, até uma certa euforia, que tomava conta dos envolvidos com aquele movimento:

A abertura da 7ª Sessão Ordinária do CPG Atuns e Afins foi realizada pela fala do Secretário de Planejamento e Ordenamento da Pesca, Fábio Hazin (SEPOP/MPA) que iniciou expressando alegria pela 1ª reunião do CPG nesse novo momento do ministério. Relatou sobre os trâmites em andamento para publicação de portarias de criação dos demais CPGs, de forma que esse tipo de reunião será rotineira e as decisões não serão tomadas em gabinetes fechados, mas com participação de todos os atores envolvidos na atividade. A sua felicidade é traduzida por estarem transformando em ação o que só vinha acontecendo em palavras, (...) Há avanços e informações muito importantes, o SCC está trabalhando fortemente na formação de dados científicos para dar suporte ao CPG. O SCC já está engajado na construção do Termo de Referência do Plano de Gestão da Pesca de Atuns e Afins no Brasil. Confessou certa frustração por pessoalmente ter tido uma expectativa de caminhar numa velocidade maior, mas compreende que o desafio é colocar um trem que estava parado há anos em movimento, o que é

difícil, mas depois que se conseguir fazer será difícil fazê-lo parar de novo<sup>152</sup> (MPA, 2015, p. 5, grifos nossos).

Alguns pontos merecem destaque neste registro, além da alegria de retomar o trabalho no âmbito do MPA: o fato de o Subcomitê Científico do CPG de Atuns e Afins – SCC, órgão assessor do GPG, ter se reunido na semana anterior e ter retomado os trabalhos, interrompidos há algum tempo, o que em tese era uma boa notícia; o fato mencionado por Fábio que o SCC estaria engajado “na construção do Termo de Referência do Plano de Gestão da Pesca de Atuns e Afins no Brasil”, o que demonstra a situação de precariedade da gestão pesqueira nacional naquele período: se em 2015 estaria sendo preparado (construído) por um Subcomitê Científico, para ser apresentado ao CPG numa outra oportunidade, um termo de referência para servir de guia para a contratação de uma consultoria que elaboraria um plano de gestão para uma pescaria dentre as mais importantes economicamente para o país, que é compartilhada com dezenas de países e regulada a partir de princípios e diretrizes de um órgão internacional, a ICCAT, imagine-se a situação das demais pescarias, menos relevantes economicamente e politicamente menos importantes.

Nessa mesma reunião, dentre os 13 pontos de pauta que traziam pendências da reunião anterior havia o Encaminhamento 2: “O MMA encaminhará duas propostas para mitigação de capturas incidentais de tartarugas e tubarões, fora parcialmente atendido, pois o MMA havia apresentado somente a proposta para mitigação de capturas incidentais de tartarugas”. Isso significava que a proposta de adoção de medidas mitigadoras para as tartarugas marinhas na pesca de espinhel, que tinha sido elaborada com base em pesquisas realizadas por anos a fio, e agrupadas numa minuta de norma para análise do CPG no ano anterior, ainda não tinha sido aprovada, e que as medidas para mitigação das capturas dos elasmobrânquios, embora fizesse parte dos Planos de Ação elaborados anteriormente, nem tinha sido sistematizada para ser apreciada pelo CPG.

Certamente estes fatos não podem ser negligenciados na perspectiva desta pesquisa: afinal, as tartarugas e os tubarões, dentre eles a Cabeçuda e o Martelo, espécies intensamente capturadas nessa

---

<sup>152</sup> Memória da 7ª Sessão Ordinária do Comitê Permanente de Gestão de Atuns e Afins – CPG/Atuns e Afins de 12-13/04/2015. (MPA, 2015, p. 3).

modalidade de pesca, não tinham sido atendidos por essa PP e, nem se sabia quando isso viria a acontecer.

Outros CPGs voltaram a ser acionados nesse novo momento de reestruturação do MPA. A experiência de alguns dirigentes era acompanhada de uma paulatina reaproximação com o MMA, com qual passaram a ter reuniões técnicas periódicas, principalmente com vistas a enfrentar o desafio estipulado como segunda prioridade, comentado a seguir.

## 2. A crise da Portaria MMA 445/2014:

A origem dessa crise, na visão de alguns participantes desta pesquisa, tem a ver com incompatibilidade entre a ideia de preservação de espécies aquáticas, que passavam a ser consideradas ameaçadas de extinção e que eram capturadas na pesca, o era considerado crime ambiental. Este problema não era propriamente novo, pois desde as listas anteriores dos anos oitenta, isso já ocorria com as tartarugas e mamíferos marinhos, mas sem grandes enfrentamentos, pois não eram mais considerados recursos pesqueiros (mesmo tendo sido no passado). O que teria tornado mais tensa essa situação foi a “entrada” de espécies tradicionalmente consideradas recurso pesqueiro nas avaliações mais recentes a partir dos anos 2000:

- **esquentando a questão:** Teve a discussão da IN 5, o anexo II, que tratava das espécies aquáticas que já era uma questão bem quente, desde que entrei no IBAMA em 2004. O que eu ouvi naquela época é que não saiu a lista das espécies de peixes e invertebrados porque estavam discutindo algo diferente... Agora já se aceita que há espécies aquáticas que podem entrar em extinção por conta da pesca. Depois disso foi evoluindo, culminou, na minha opinião com as avaliações de grupos aquáticos, com a IUCN, foram feitas avaliações bem robustas e essas avaliações de 2008 estão refletidas nessa portaria 445 que está suspensa (P2). **Criminalizando a pesca:** Outra questão que aparece com mais força no ICMBio é a das espécies ameaçadas de extinção, porque se uma espécie é considerada ameaçada, qualquer ato humano sobre ela é crime ambiental” (P6). No Brasil, pelo que ouvi de alguns especialistas, parece que é o único país que a legislação brasileira criminaliza as capturas de espécies ameaçadas, mesmo a não

intencional. Se um barco captura espécies legalmente, mas vem uma espécie ameaçada, portanto, é crime. É o arcabouço legal que criminaliza a captura em todas as situações que ela ocorre (P15).

Mas se este problema já era de conhecimento dos especialistas, porque não foram tomadas medidas que prevenissem os conflitos que surgiriam no futuro? De certa maneira houve essa percepção por parte de alguns grupos de agentes públicos, que teriam alertado os escalões superiores acerca deste problema, sem serem ouvidos, com sugere um dos Participantes:

**Alertando a direção:** Nós alertamos o pessoal do ICMBio, da coordenação de manejo de fauna e MMA antes da sua publicação, que ela ficasse restrita à publicação da lista e não entrasse em medidas de gestão, que esse era atribuição do ICMBio. Mas isso foi uma decisão supunho política (P15).

O que essa afirmação sugere é que, mesmo tendo tido conhecimento dos riscos que havia na publicação das listas acompanhadas de medidas de controle, houve a decisão de fazer dessa forma, ao invés de se restringir a publicar a lista a deixar para as áreas de controle, incluindo a pesca, o papel de alterar suas normas e procedimentos para dar conta dessa nova situação, processo que incluía o MMA no modelo da gestão conjunta em vigência.

Ou seja, após o conhecimento de que havia espécies a serem protegidas e que muitas delas eram pescadas, teria que se utilizar os instrumentos de gestão pesqueira para evitar ao máximo essas capturas, utilizando mecanismos tradicionais de gestão pesqueira ou novas soluções mitigadoras, sem necessariamente tornar os pescadores criminosos. E não faltavam mecanismos de gestão para isso, segundo alguns dos participantes:

Não tenho dúvida que os critérios da IUCN são os melhores p saber se esta espécie, com sua estratégia de reprodução, etc., está ou não ameaçada. Supondo que a raia-viola e o cação-anjo estejam ameaçados de extinção. Sob o ponto de vista da biologia da conservação temos um grande problema aí. Agora, se eu pego os usuários da

pesca, sem distinção, que pescam na região, e não faço gestão disso, eu crio muitos problemas sem resolver nenhum. É possível coibir a pesca direcionada a raia-viola, mas não tem como evitar que uma raia-viola entre numa rede de camarão, ou se emalhe numa rede para corvina. Então o que tem que fazer é usar os instrumentos de gestão pesqueira, de recursos pesqueiros para a proteção desse bicho. (...) então eu posso usar o instrumental que a legislação pesqueira possui, para fazer a proteção com muita força, mas não torno o pescador que pesca um viola potencialmente criminoso” (P6) (grifo nosso).

Avançando um pouco mais nesse entendimento, o que gerou o conflito não teria sido somente a discrepância jurídica, entre a necessidade de elaborar e publicar as Listas de Espécies Ameaçadas de Extinção, exigência das normas de proteção da biodiversidade, e a Lei de Crimes Ambientais que punia a captura e comercialização dessas espécies, já que havia dispositivos que diferenciavam essas situações.

Os problemas surgiram principalmente pela decisão de incorporar na publicação da Lista algumas regras de gestão pesqueira que deveriam ser estabelecidas pelo sistema de gestão conjunta com o MPA, e não unilateralmente pelo MMA, como as regras previstas no Artigo 2º:

Art. 2º As espécies constantes da Lista, conforme Anexo I desta Portaria, classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) ficam protegidas de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização (grifo nosso).

Mesmo as condições de exceção previstas no parágrafo 3º do Artigo 2º que ao invés de atenuar o problema, o aprofundava, com a obrigação de liberar os espécimes capturados, estivessem vivos ou mortos no ato da captura, medida controversa o que sempre foi questionado como uma estratégia que privilegiava o desperdício, sem necessariamente proteger as espécies:

§ 3º As restrições estabelecidas no caput não se aplicam a exemplares capturados incidentalmente, desde que liberados vivos ou

descartados no ato da captura, devendo ser registrados a captura e a liberação ou o descarte, conforme regulamentação específica (grifos nossos).

O Artigo 3º que tratava especificamente das espécies classificadas como VU (vulneráveis) também avançava em normas de ordenamento pesqueiro e para isso lançava mão do conceito de “uso sustentável”:

Artigo 3º Para as espécies ameaçadas classificadas na categoria Vulnerável (VU) do Anexo I desta Portaria, poderá ser permitido o uso sustentável, desde que regulamentado e autorizado pelos órgãos federais competentes e atendendo minimamente aos seguintes critérios:

(...) III - existência de dados de pesquisa ou monitoramento que subsidiem tomada de decisão sobre o uso e conservação da espécie na área a ser autorizada; IV - incluindo aquelas decorrentes de recomendações internacionais (grifo nosso).

Talvez por excesso de zelo ou por outras motivações não aclaradas naquele momento, o MMA incorporou essas medidas na norma que publicava Lista, ao invés de se simplesmente publica-la e, no caso das espécies que também eram recursos pesqueiro, mencioná-las e estipular um prazo razoável para desenvolver com o MPA e o setor pesqueiro as estratégias de gestão que caminhassem na direção de proteger essas espécies. Em outras palavras, isso significava desenvolver e implementar os planos de gestão para cada pescaria, que levassem em conta as listas de espécies ameaçadas, estabelecer as melhores alternativas mitigadoras para cada um dos grupos de espécies ameaçadas, testar e implementar essas medidas, monitorá-las, reavalia-las ao longo do tempo e fazer ajustes para seu aprimoramento. É certo que se presumia que isso tudo não seria “tarefa fácil”; mas era o que vinham fazendo a maioria dos países que enfrentavam essa mesma situação. Mesmo no Brasil, era essa a estratégia que vinha sendo utilizada para minimizar os impactos de pesca nas tartarugas marinhas (vide IBAMA, 2002).

Disso decorre outra questão: se existiam os mecanismos de gestão pesqueira, se eles eram a alternativa mais racional para se enfrentar este desafio, porque não se decidiu utiliza-los ao invés de fazer o que se fez? Uma hipótese é a seguinte: porque não havia um sistema de gestão pesqueira funcionando minimamente no País, ou seja, a tal gestão conjunta era de tal sorte disfuncional e o aparato da APB era de tal sorte

precário, que o MMA não acreditava que houvesse as condições de realizar essa missão; assim, o MMA se arvorou no papel de substituir todo este aparato administrativo/normativo por um ato unilateral, publicando a Lista e com ela as “regras do jogo”.

O curioso disso é que este aspecto da norma que acabou sendo publicada pelo MMA, avançando nas proibições e condições para os casos de capturas na pesca, foi exatamente o ponto frágil juridicamente que deu margem à sua contestação logo após sua publicação.

Alguns detalhes conjunturais daquele momento podem auxiliar na compreensão mais acurada do processo político que se desenrolou naquele período, que coincidiu com o fim do primeiro e início do segundo mandato de Dilma Rousseff.

A eleição foi para o segundo turno com Aécio Neves e terminou com uma vitória apertada de Dilma Rousseff (51,64 contra 48,36 % dos votos válidos), que seguiu à gente do governo, mas sem a força política do primeiro mandato, abalado por uma crise fiscal que se avolumava rapidamente (acompanhada de uma crise hídrica e energética) e que fragilizava sua base aliada, acostumada a situações mais confortáveis em termos econômicos.

Com o “novo” governo, Isabella Teixeira foi mantida no cargo de ministra do MMA, a despeito de ter se despedido dos colegas e anunciado ao final de dezembro que se licenciaria do governo para um período de capacitação fora do país deixando o cargo à disposição, assim como fizeram outros ministros.

Ou seja, um dos últimos atos de Isabella antes do final de 2014 foi exatamente o lançamento das Listas numa cerimônia oficial no auditório do ICMBio, que, segundo um dos Participantes, passou desnecessariamente uma imagem contraditória deste tema, exatamente pelas fragilidades elencadas anteriormente:

**Lançando a lista:** As 3 listas de espécies ameaçadas de extinção foram publicadas (a 443, da flora 444, da fauna terrestre e a 445, da fauna aquática) foram lançadas em dezembro de 2014 numa cerimônia no auditório do ICMBio, onde foi assinada uma norma. Interessante que, a publicação de uma lista de espécies ameaçadas de extinção é ruim, por um lado, pois são espécies que estão ameaçadas de desaparecer da natureza, mas por outro lado, é bom, é positivo, pois dá o indicativo que essas espécies tem que ter uma política adequada para sua conservação. Essa é a



mensagem que deveria ter sido passada para a sociedade. Mas não foi isso que ocorreu (P15).

Nesta perspectiva, a publicação da Lista acompanhada de medidas de proteção, mesmo que em alguma medida fossem inviáveis naquele momento, poderia ter como pano de fundo uma postura que, se supõe, agradaria mais aos setores conservacionistas, do que simplesmente anunciar a Lista, o que já representaria um resultado importante do governo, e deixar as regulamentações para mais adiante, numa conjuntura mais estável, do que em plena troca de governo.

De qualquer forma, em conjunto com as idiossincrasias jurídicas relativas a esta questão, esta estratégia trouxe consigo a transformação de uma notícia boa, em uma péssima notícia, pois deixava a mensagem de que sim, afinal O Brasil vinha cumprindo seus compromissos quanto a avaliar o estado de conservação das espécies, mas, por outro lado, não lograva desenvolver um aparato jurídico e administrativo que desse conta dos desafios que essa nova situação gerava.

Logo no início de janeiro de 2015, representantes do setor pesqueiro foram a Brasília questionar esta medida e foram recebidos numa reunião no Ministério da Pesca e Aquicultura dia 08/01 com a presença dos ministros Helder Barbalho (Pesca), Miguel Rossetto (Secretaria-Geral da Presidência da República), e Izabella Teixeira (Meio Ambiente). Como resultado obtiveram um acordo de que seriam tomadas providências com o objetivo de se buscar soluções para os problemas gerados e selaram um compromisso que em 30 dias levariam propostas para solucionar os impasses.

Como desdobramento deste compromisso foram criados dois Grupos de Trabalho (GT), sendo um pelo Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA nº 01/2015), com oito integrantes, quatro do MMA e quatro do MPA, e o outro pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (Portaria MPA 01/2015) com 25 integrantes: três representantes da comunidade científica; e nove representantes do MPA, mais a participação de representantes do setor: três representantes do Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura (CONEPE); três representantes da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins (FNTTAA); três representantes da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA); três representantes do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP); um representante da Associação Brasileira de Lojas de Aquarofilia (ABLA).

Apesar dessa promessa dos ministros não houve grandes avanços nessas negociações e o MMA criou outro GT, mais amplo que o anterior

“com a finalidade de assessorar o Ministério do Meio Ambiente nos assuntos relacionados à Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014” (Port MMA nº 23, de 20/02/2015), com 52 membros entre cientistas e agentes públicos dos órgãos envolvidos nessa trama. Este GT chegou a se reunir uma única vez, produzindo um relatório com análises e recomendações, mas que não chegaram a ser implementadas por inoperância das instituições naquele momento.

Paralelamente à essas iniciativas que se revelaram completamente estéreis para os fins que se propunham, houve mobilização também no âmbito do Poder Legislativo, com uma Audiência Pública na Câmara dos Deputados em 31 de março com mesma finalidade, mais um Decreto Legislativo (036/2015) propondo a “sustação dos efeitos da Portaria 445/2014).

À grosso modo, este conflito dividiu a comunidade científica em duas frentes:

De um lado, cientistas da área da biologia e de sociedades científicas, muitos dos quais participantes das avaliações das espécies conduzidas pelo ICMBio, assim como algumas ONGs ambientalistas ou vinculadas à movimentos de pescadores artesanais, se mobilizaram em defesa da validade da Lista, ou seja, dos efeitos da Portaria 445/2014, como por exemplo, o Conselho Federal de Biologia (CFBio), que se manifestou por meio de ofício direcionado à Ministra do MMA:

(...) reivindicando coerência técnica do Governo Federal no processo de revisão da lista de espécies ameaçadas de extinção. O CFBio se uniu à comunidade científica brasileira e a outros segmentos da sociedade, e se posicionou contrário às alterações intempestivas da Portaria MMA 445, tomadas sob pressão de setores econômicos ligados à pesca industrial<sup>153</sup>.

De outro lado, os cientistas e profissionais mais vinculados à gestão pesqueira e defensores do desenvolvimento da pesca, como foi o caso do Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura, pela Federação Nacional dos Engenheiros de Pesca do Brasil – FAEP-BR e a Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA, que se organizaram em defesa do setor pesqueiro e passaram a questionar os

---

<sup>153</sup> Disponível em <http://www.cfbio.gov.br/artigo-imprimir.php?slug=CFBio-reivindica-ao-governo-coerencia-tecnica-na-revisao-das-especies-ameacadas-de-extincao>, consultado em 14/11/2016.

critérios utilizados nas avaliações e os efeitos da Portaria e impetraram uma Ação Ordinária (18014-27.2015.4.01.3400/DF) com pedido de antecipação da tutela para suspender os efeitos da Portaria 445/2014, conforme já mencionado na Introdução deste documento, alegando que “a Portaria 445/2014-MMA padece de vício de legalidade e de competência, pois viola ao art. 27, XXIV, § 6º, I, da Lei 10.683/2003, a qual determina que cabe ao MMA e ao MPA, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros (...)”.

Esta ação foi alvo de decisões contraditórias entre as instâncias da Justiça Federal, tendo sido indeferido na Primeira pelo Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, mas foi concedido mais adiante em outra instância com a decisão do Desembargador Federal, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em 08 de junho de 2015, que suspendeu temporariamente os efeitos da Portaria 445/2014. O Desembargador fundamentou sua decisão num suposto conflito de competências entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Pesca e Aquicultura, ou seja, argumentando em favor da tese que o MMA não poderia isoladamente regular a gestão pesqueira por conta da gestão conjunta em vigência naquele momento.

O MMA não chegou a suspender totalmente os efeitos da Portaria 445, mas por meio de duas outras normas alterou seu teor: a primeira (Portaria 98/2015 de 29/04/2015) passou a admitir a captura, o desembarque e a respectiva comercialização de espécies ameaçadas classificadas na categoria Vulnerável (VU) do seu Anexo por 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da publicação; a segunda (Portaria 163/2015 de 09/06/2015) passou a permitir a captura, o desembarque e a comercialização de espécies ameaçadas classificadas na categoria Criticamente em Perigo (CR) e Em Perigo (EN) de interesse econômico listadas no seu Anexo III por 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da sua publicação.

Porém, essas atitudes do MMA que buscavam arrefecer os ânimos acirrados em níveis extremos, opondo, de um lado, o Setor e os cientistas simpatizantes da pesca sustentável com apoio do MPA, de outro os ambientalistas e cientistas defensores da proteção das espécies ameaçadas de extinção, com apoio do MMA, não surtiram efeito, pois o conflito já se encontrava judicializado e, mesmo que houvesse aproximação de posições entre os dois ministérios, o que não chegou a ocorrer, as decisões da Justiça tinham muito mais força ao fazer valer suas posições de maneira formal. Esta situação concretizava a hipótese formulada no início desta pesquisa que afirmava que “a *gestão* fracassou, cabendo aos órgãos

independentes fiscalizadores do cumprimento da lei, como os Ministérios Públicos, e ao Poder Judiciário, encontrar soluções legais possíveis para este conflito” (vide p.47).

É importante notar que inicialmente os argumentos utilizados pelos que apoiavam a validade da lista e os que a questionavam não eram da mesma natureza, pois de um lado se clamava pela cientificidade do trabalho de avaliação realizado pelos cientistas e de outro se alegava a impropriedade jurídica da 445 por não ter sido editada em conjunto pelos dois ministérios.

Durante os movimentos desta Ação na Justiça, porém, outros argumentos foram se somando no jogo das Liminares, até que em 16/12/2016, o mesmo Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian lançou mão de outros argumentos para novamente tornar válidos os efeitos da Portaria 445/2014:

(...) A lide está enfocada nos conceitos/distinção entre “uso sustentável dos recursos pesqueiros” e a “política de preservação”. (d) VII – A Lei nº 10.683/2003, na sua redação atualmente vigente, destaca “preservação” de “utilização sustentável”, o que se demonstra, apesar da ausência de definição específica, que na vontade da lei são temas distintos. VIII – Toda vez que se referir a uso sustentável ou à sustentabilidade da pesca, em princípio a vedação da pesca de algumas espécies, ou seja, “preservação”, estará automaticamente excluída.

Desta vez os conceitos oriundos da biologia da conservação e da biologia pesqueira eram alvo de interpretações normativas e jurídicas e geravam consequências concretas, mesmo que temporárias, para a PP, já que eram utilizados para decidir em favor ou em contra a conservação das espécies ou da sustentabilidade da pesca.

Dessa forma, entrincheirados cada qual na sua posição, cientistas também se lançaram em debates que, de certa forma estavam ancorados no mesmo tipo de conflito conceitual, que era em suma a difícil tarefa de conciliar duas situações fundamentalmente anacrônicas: manter os níveis de produção pesqueira estabelecidos pelas avaliações dos estoques das espécies alvo, o seu “uso sustentável” e, ao mesmo tempo, assegurar a “preservação” das espécies ameaçadas de extinção.

Não é difícil imaginar a situação caótica que este conflito gerava “na ponta”, nas lidas cotidianas de pescadores, armadores de pesca, fiscais

e pesquisadores envolvidos no monitoramento dessas atividades. Ora valiam as proibições da 445, ora não; ora as espécies eram recurso pesqueiro, ora eram espécies ameaçadas, portanto proibidas de serem comercializadas. Quando estava valendo a proibição e ocorria a captura dessa espécie, a norma obrigava que fossem lançadas de volta ao mar; se suspensa sua validade, elas poderiam ser comercializadas. Havia momentos nos quais uma embarcação saía para pescar com um situação e durante a viagem de pesca as regras mudavam.

Este quadro de judicialização dos efeitos da Portaria 445/2014 seguiu cada vez mais complicado até onde se pôde acompanhar seu desdobramento no final de 2016, quando se encerrou a coleta de dados para esta pesquisa, mas, a despeito disso, os agentes públicos seguiram trabalhando, ora com mais conflitos, ora com menos, mas com algum sentimento de avançar, mesmo que a passos lentos, na direção de fazer alguns progressos nas relações entre o MMA e o MPA, que se seguissem no mesmo diapasão, certamente poderia trazer alguns frutos para o sistema de gestão pesqueira, tão abalado pelos últimos movimentos da política e pelas disfunções da APB.

Infelizmente, os eventos descritos acima não esgotaram as situações negativas pelas quais passavam as instituições responsáveis pela conservação das tartarugas e tubarões na pesca, já que os acontecimentos que viriam nos próximos meses dariam um freio definitivo no “trem” que teria recomçado a se mover naquele momento, nas palavras de seu então dirigente.

Estes eventos, quase concomitantes, foram a extinção do MPA, com a transferência de atribuições de gestão de pesca para compor uma Secretaria no MAPA, formalizada pela Medida Provisória 696 de 02/10/2015, e a deflagração da Operação Enredados pela Polícia Federal, com a prisão sete servidores do Ministério da Pesca e Aquicultura, seis em Brasília e um em Santa Catarina, e dois servidores do IBAMA em Santa Catarina.

Esta operação da PF ocorreu com apoio do IBAMA e teve como objetivo a desarticulação de uma suposta organização que concedia permissões para pesca industrial de forma ilegal. Ao todo foram cumpridos 61 mandados de busca e apreensão, 19 mandados de prisão preventiva e 26 de condução coercitiva no Distrito Federal e em mais seis estados - São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Pará.

Segundo a PF, os envolvidos licenciavam embarcações irregulares, que não tinham requisito

para obter a autorização, e colocavam empecilhos para embarcações aptas, com o objetivo de pressionar os proprietários dos barcos a pagar propina. Além da pesca ilegal, a investigação identificou fraudes em documentação para inserir o pescado sem origem no mercado. Um dos fatos investigados pela PF envolveu o licenciamento para pesca da tainha na safra deste ano. Os criminosos chegaram a cobrar R\$ 100 mil por embarcação para emissão de permissão de pesca, sem observância dos requisitos legais. Além da pesca ilegal, a investigação, a cargo da Delegacia de Repressão a Crimes Ambientais da PF, identificou também fraudes em documentação para inserir o pescado sem origem no mercado. Espécies ameaçadas de extinção, cuja pesca é proibida, como Tubarão Azul, Tubarão Cola-fina, Tubarão Anjo e Raia Viola foram apreendidos na operação. Ao longo da investigação, mais de 240 toneladas de pescado capturado de forma ilegal foram apreendidas em abordagens da PF em diversos pontos da costa brasileira. O valor da mercadoria passa de R\$ 3 milhões<sup>154</sup> (grifo nosso).

Dispensável comentar alguma questão específica a respeito dos desdobramentos jurídicos dessa operação, pois não é objeto desta pesquisa, nem mesmo é relevante para seus resultados. Basta presumir que alguns suspeitos foram condenados, outros absolvidos, e que os efeitos deste fato para o setor pesqueiro e a estrutura do MPA foi devastador.

Para os fins deste estudo basta que se estime o quão violenta foi a combinação destes dois eventos sucessivos, que, pelo que se soube mais tarde, tiveram relação direta entre si; ou seja, a decisão de extinguir o MPA, que já era uma hipótese entre outras para uma redução do número de ministérios em gestação pelo Ministério do Planejamento, teria sido definitivamente resolvida quando da informação a respeito dessa investigação em curso, que por caminhos inescrutáveis teria chegado aos ouvidos da área estratégica do governo antes de sua deflagração como Operação.

---

<sup>154</sup> Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/2015/10/servidores-do-ministerio-da-pesca-e-IBAMA-sao-presos-em-operacao-da-pf>, consultado em 09/11/2016.

Após este momento de total perplexidade na gestão pesqueira nacional, nada mais aconteceria em termos de ações ou decisões nessa área nos meses subsequentes, até que em abril do ano seguinte foi publicada a Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016 dando contornos finais à reforma administrativa iniciada pela então presidente Dilma, que incluía a extinção de cargos e selava a extinção do MPA e sua incorporação ao MAPA.

De sua parte, o MAPA editou o Decreto nº 8.711, de 14 de abril de 2016, alterando o Decreto nº de 31 de março de 2016, criando a Secretaria de Aquicultura e Pesca vinculada a esta pasta. Segundo dados da imprensa oficial, essa mudança:

“(...) que resultou no corte de 220 cargos comissionados, redução de quatro secretarias e em uma economia de R\$ 183,3 milhões em contratos e convênios. A medida concluiu a reforma administrativa do Estado, que contribuiu para o esforço fiscal do governo federal<sup>155</sup>.

A incorporação da Secretaria de Pesca no MAPA se deu com aquela pasta sob o comando de Kátia Abreu, senadora licenciada pelo PMDB e muito próxima da então presidente Dilma. O breve período da Secretaria de Pesca nas mãos do MAPA sob comando de Kátia Abreu, no entanto, não ficou de fora de comentários dos Participantes desta pesquisa, como pode ser notado a seguir:

E teve a Kátia Abreu, quando a Pesca foi p o MAPA, teve uma reforma no governo, uma redução de cargos, e a Kátia Abreu cortou toda a cota do MAPA na pesca, cortou muitos DAS da estrutura que era do MPA, ficou menos de 3 % dos cargos, recursos também, cortados, etc..., e pouquíssimas pessoas ficaram na nova Secretaria no MAPA, e começaram a querer fazer as coisas, tudo de novo, por ex, “Há, vamos desenvolver um novo sistema para o RGP, p estatística, etc...”, mas Bah!, você já tem tudo aí, tem o SINPESCA, tem o PREPS, etc.,”, mas queriam fazer tudo de novo. E não tinham as pessoas que sabiam tocar esses sistemas (P25).

---

<sup>155</sup> Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2016/05/governo-federal-conclui-reforma-administrativa>, consultado em 12/11/2016.

Em outras palavras, na gestão Kátia Abreu entre a pesca perdeu muito mais de suas estruturas de cargos e de orçamento do que se previa no momento de sua extinção, e que não foi recuperado até o momento de finalização desta pesquisa. Como não havia um quadro efetivo de funcionários do MPA, a estrutura de pessoal desta secretaria dependia inteiramente dos cargos comissionados, reduzidos nessas mudanças de estrutura, a ponto de não manter nem o mínimo necessário para fazer funcionar os sistemas de informação que já existiam.

É dispensável também comentar acerca dos desdobramentos dessas decisões para a gestão, que já enfrentava momentos de crise há décadas e que com esses novos movimentos entrou em total colapso, num nível impensável até pelos mais pessimistas ou críticos mais ácidos do então MPA.

Noutra interpretação dos participantes, a pesca teria sido “encaixotada” com a extinção do MPA e a mudança de uma sede própria para o sétimo andar no prédio do MAPA:

- **Encaixotando a pesca:** Quando a pesca foi para o MAPA, a ministra era a Kátia Abreu, ela muito prepotente, muito autoritária, até, ela achava que ela poderia tocar a pesca como ela bem entendesse no Ministério da Agricultura. E encaixotaram todos os processos, tudo referente à pesca e colocaram no sétimo andar do prédio do MAPA. Então daquele momento a pesca ficou encaixotada (P21). Eu sei como ficou. A maioria do material ficou no prédio que era do MPA, mais uma grande parte dos processos foi retirada pela Receita Federal e Polícia Federal. Só uma parte que foi para o MAPA. Muitas coisas ficaram em caixas nos corredores do prédio, alguns levaram algumas caixas, e não sei como ficou, se ainda está lá, nem cabia no sétimo andar do MAPA (P25) (grifo nosso).

No contexto político nacional este período era tomado pelos movimentos que buscavam a incriminação da presidente Dilma em crime de responsabilidade e que culminou com sua saída do governo em 31 de agosto deste mesmo ano de 2016, quando, após árduo e desgastante processo, o Senado aprovou sua perda de mandato e sua substituição por Michael Temer, numa votação que, no seu ato final no Plenário do Senado obteve 61 votos favoráveis e 20 contrários a esta tese.



E o que as Tartarugas Cabeçuda e os Tubarões Martelo têm a ver com isso? Nada a ganhar e muito a perder. Não que elas tenham alguma preferência política ou ideológica, que não é o caso, pois há outras prioridades nas suas vidas plenamente recheadas de desafios pela sobrevivência como espécie.

O que importa é que, se as medidas de proteção para elas com relação à pesca de espinhel, de emalhe, de arrasto, etc., estavam no fluxo de uma estrutura institucional que recomeçava a se mover, depois de anos de instabilidade, conflitos e judicialização, naquele momento, com a mudança de governo, viria a passar por outra situação até então inusitada, que foi o aparelhamento, ou loteamento em “caixas miúdas”, já comentado em diversas passagens neste documento, que passou a ser a tônica para os destinos da gestão pesqueira no novo governo.

Este fenômeno se deu com a mudança de governo passou para as mãos de Blairo Maggi, que, por sua vez, mudou de partido, do Partido da República – PR, para o Partido progressista – PP, para assumir o ministério no estreante governo Temer.

Blairo Maggi, quando assumiu o MAPA e a pesca *encaixotada*, apesar de ser muito próximo ao presidente Temer, recém empossado, e de reunir apoio político de muitos dos partidos aliado ao novo governo, não logrou nomear o Secretário da pesca, seu subordinado hierárquico, apesar de ter indicado para o posto um correligionário de seu partido, Sami Pinheiro de Moura, candidato a deputado federal pelo PP do Acre, derrotado na eleição de 2014.

Sami chegou a ser anunciado como Secretário, chegou a participar de reuniões e informalmente chegou a exercer este posto, enquanto sua nomeação era objeto de aprovação política pela Casa Civil, o que não chegou a ocorrer; por uma questão muito simples: “a pesca tinha dono”, e era o PRB, representante mais forte da bancada evangélica, que desde a gestão de Crivella à frente do MPA tinha reassumido este espaço de poder, independentemente de onde ele estivesse (lembrando que entre 1985 e 1989 a SUDEPE teria passado pela mesma subordinação política à bancada evangélica, quando José Sarney era Presidente da República).

Com essa condição de fatiamento do MAPA, o PRB assumiu a Secretaria de Pesca e Aquicultura, nomeando Dayvson Franklin de Souza em 03 de agosto de 2016 como seu titular e acomodando o preterido Sami num dos departamentos (Departamento de Planejamento e Ordenamento da Pesca - DPOP).

Membro do PRB do Maranhão, Dayvson foi exonerado da Superintendência do INCRA no mesmo estado em abril, por conta da retaliação do ainda governo Dilma contra os políticos que mudaram de

posição e passaram a apoiar seu afastamento, que teria sido o caso da família Sarney, como sugere notícia de 24/04/2016 a seguir:

No Maranhão, a exoneração de Dayvson Franklin de Souza teria sido motivada pelo voto favorável ao impeachment do Deputado Federal Cléber Verde (PRB), de quem seria aliado. Franklin tinha sido Secretário de Pesca e Aquicultura do governo Roseana Sarney, também por indicação de Cléber Verde. A família Sarney baixou em peso em Brasília nos dias que antecederam a votação para amarrar votos favoráveis ao afastamento de Dilma<sup>156</sup>.

Mesmo estando subordinado a um ministro de outro partido, Blairo do PP, o PRB deu início a um movimento de promoção de seu comando junto à Secretaria de Pesca dentro do governo, assim como assumiu o comando da Frente Parlamentar de Pesca e Aquicultura com o Deputado Federal Cleber Verde do PRB do Maranhão, do qual Dayvson seria assessor. Essas articulações seguiram nessa direção e logo após assumir esta secretaria, o PRB lançou-se em campanha para consolidar sua autonomia política, como pode ser observado na nota a seguir:

Brasília (DF), 20/10/2016 – Com uma agenda que prioriza a retomada do crescimento do setor pesqueiro, deputados e senadores que integram a Frente Parlamentar da Pesca e Aquicultura estiveram reunidos em café da manhã realizado nesta quarta-feira (19), na Câmara dos Deputados. O republicano Cleber Verde (PRB-MA), presidente do colegiado, recebeu o secretário de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura e Abastecimento, Dayvson Franklin de Souza, a diretora da ONG Oceana<sup>157</sup>, Monica Brick, e

---

<sup>156</sup> Disponível em <http://candidoneto.blogspot.com.br/2016/04/apos-traicoes-incra-tem-nova-danca-de.html>, consultado em 22/11/2016.

<sup>157</sup> A Oceana foi criada em 2001 para trabalhar exclusivamente na proteção e recuperação dos oceanos em escala global, por meio de campanhas e estudos científicos. A organização já conquistou mais de 100 vitórias para os oceanos ao redor do mundo. A Oceana está presente em sete países e na União Europeia, que, juntos, são responsáveis por mais de 40% da produção de pescado do mundo; ela atua no Brasil desde julho de 2014. Disponível em [brasil.oceana.org](http://brasil.oceana.org), consultado em 15/12/2016.

representantes do setor. De acordo com Cleber Verde, a luta mais importante da Frente é garantir a autonomia da Secretaria de Pesca e Aquicultura. “Com a redução ministerial feita para contenção de gastos, o então ministério de Pesca e Aquicultura foi integrado à pasta de Agricultura, na condição de Secretaria. A mudança acarretou uma redução na equipe passando de 800 funcionários para apenas 40, num processo que deixou o órgão quase cinco meses sem titular. A Secretaria precisa, além de uma equipe técnica preparada, de condições para trabalhar e transformar o setor em um elemento importante para o crescimento do país”, disse o deputado<sup>158</sup> (grifo nosso).

Assim, o aparelhamento com loteamento de cargos em “caixas miúdas” seguia sendo realizado sem grandes constrangimentos, pois além de admitir um Secretário de outro partido no ministério, passava a contemplar também um Chefe de departamento de outro partido, no caso, o mesmo do ministro, o PP, que teria ficado cinco meses na expectativa de ser ele o Secretário, mas como isso não foi possível, se contentou com um cargo mais baixo, compondo assim a equipe da Secretaria de Pesca e Aquicultura.

Se no MPA essas mudanças tinham este contorno dramático, no MMA as alterações da estrutura institucional voltada às espécies ameaçadas e à gestão conjunta de recursos pesqueiros não foram menores, mas motivadas mais pela confusa interpretação dos conceitos biológicos a determinar sua lógica que era balanceada de tempos em tempos pela mudança na distribuição de cargos comissionados do governo federal.

A partir deste Decreto 4118 de 07/02/2002, ato que acomodou a estrutura do governo e do MMA aos seus novos dirigentes recém eleitos, as mudanças na sua estrutura regimental foram tantas que por si só ilustram a instabilidade organizacional desta pasta: O Decreto nº 4.755, de 20/06/2003 que aprovou estrutura regimental do MMA, foi revogado pelo Decreto nº 5.776 de 12/05/2006, que foi revogado pelo Decreto nº 6.101, de 26/05/2007, que foi revogado pelo Decreto nº 7.490, de 02/06/2011, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 8.975, de 24/01/2017.

As unidades da área na qual se localizavam as ações relativas à gestão de recursos pesqueiros ou de pesca sempre estiveram subordinadas

---

<sup>158</sup> Disponível em <http://www.prb10.org.br/noticias/parlamentares/cleber-verde-defende-autonomia-da-secretaria-de-pesca-e-aquicultura/>, consultado em 23/11/2016.

à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, desde 2007, mas suas denominações e escopo mudaram bastante ao longo do tempo: Departamento de Conservação da Biodiversidade (desde 2007); Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros (de 2008 até fevereiro de 2013); Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros (de 2011 até 2014), com uma Coordenação de Pesca; Departamento de Biodiversidade Aquática, Mar e Antártica (de abril de 2014 até abril de 2015), com uma Gerência de pesca; extinção do Departamento de Biodiversidade Aquática, Mar e Antártica em abril de 2015 e divisão das atribuições entre o Departamento de Conservação das Espécies e Departamento de Conservação de Ecossistemas; as atribuições de pesca continuaram no Departamento de Espécies na Gerência de Recursos Pesqueiros – desde abril de 2015, seguindo assim até o final de 2016, quando finalizou a coleta de dados desta pesquisa.

Ou seja, mesmo não tendo passado pelos drásticos processos de mudança de comando político pelos quais passou o MPA, a área de meio ambiente estava longe de ter alguma estabilidade institucional, seja no nível de suas autarquias, seja no próprio Ministério.

Em maio de 2016 José Sarney Filho, então Deputado Federal pelo Partido Verde – PV/MA, reassumiu o comando do MMA, naquele momento de recomposição da base aliada. Sarney Filho foi presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados em 2012 e seu membro em 2013 e foi Ministro do MMA de janeiro de 1999 a março de 2002, portanto, reunia currículo adequado para o cargo.

O curioso é que o PV, que apoiou o afastamento de Dilma, mas, logo em seguida, rompeu com o governo Temer, tornando-se oposição ao novo governo, como ilustrado na matéria a seguir:

O senador pelo Paraná Álvaro Dias (PV) anunciou na tribuna do Senado hoje (23/05/2016) que o Partido Verde optou pela “independência” em relação ao governo Temer. Embora o PV tenha trabalhado pelo impeachment de Dilma Rousseff, a Executiva Nacional da legenda se reuniu em Brasília e deliberou que não vai integrar a base aliada do interino. “O País necessita, nesta hora, de fiscais, porque a cultura política brasileira é a do adesismo fácil. Foi o que se verificou, nos últimos dias, com muitos correndo desesperadamente para a sombra do poder”, discursou o senador, que na sequência foi elogiado pelos opositores a Michel Temer. De acordo com o paranaense, o nome de

Sarney Filho (PV) para o Ministério do Meio Ambiente foi “uma escolha pessoal” de Michel Temer. Para a Executiva Nacional do PV, Sarney Filho deveria se licenciar da legenda, caso queira permanecer na Esplanada dos Ministérios<sup>159</sup>

Álvaro Dias, tradicional político paranaense que ocupou vários cargos de relevância, incluindo o de governador do Paraná em 1986-1990, deputado estadual, federal e senador em várias legislaturas, já tinha sido filiado ao MDB, PDT, PST, PP e PMDB, antes de ser um dos principais líderes do PSDB, partido no qual permaneceu por 18 anos, antes de se filiar ao PV.

Mesmo o PV tendo abandonado o apoio ao governo, isso não foi impedimento para que se mantivesse essa composição com Sarney Filho, que seguiu à frente do MMA. Levando em conta o suposto apoio da família Sarney ao afastamento de Dilma e ao então governo Temer, conforme sugerido na nota acima citada, esse movimento passa a ser compreensível, ampliando o aparelhamento em “caixas miúdas” caracterizado anteriormente.

Esses movimentos caracterizavam a fragilidade das agremiações partidárias frente a outras formas de composição, aparentemente mais orgânicas, mais próximas da prática política na qual os partidos passaram a ser uma miríade de siglas num mundo convulsionado pelos movimentos dos grupos de interesse e dos próprios políticos, haja vista a própria trajetória de Álvaro Dias mencionada acima; ou seja, o momento frágil da política nacional pedia que se fizesse “quase tudo” em nome da governabilidade do novo governo, mesmo que isso incluísse este tipo de composição atípica da política nacional, com um ministro de partido de oposição.

Independentemente dessas questões, o novo ministro reunia apoio entre as entidades ambientalistas e dispunha de quadros de dirigentes com experiência na área, com os quais já havia trabalhado na gestão anterior, o que acabou por dar uma relativa estabilidade às autarquias IBAMA e ICMBio, e ao próprio ministério, que seguiam administrando a crise de meios e buscando se reposicionar no cenário político-administrativo convulsionado com a troca de governo e a instabilidade que este evento gerou para toda a estrutura institucional da APB.

---

<sup>159</sup> Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/de-brasilia/alvaro-dias-pv-nao-esta-na-base-aliada-do-governo-temer/>, consultado em 13/11/2016.

Pelos lados da Secretaria de pesca no MAPA, a disputa pelo seu comando durou aproximadamente 6 meses, período no qual ficou vago o cargo de Secretário, até a nomeação de Dayvson em setembro de 2016, já que desde março daquele ano teve à frente como Secretária Interina Nathalia Mülethaler Vidigal, funcionária de carreira do MAPA nomeada pela então ministra Kátia Abreu, que ao deixar o comando, passou a ocupar o cargo de Coordenadora Departamento de Registro, Monitoramento e Controle da Aquicultura e Pesca da mesma Secretaria.

Porém, os problemas na nova Secretaria de Pesca não estava restrito a adaptar-se aos drásticos movimentos políticos que disputavam seu comando. Com a “pesca encaixotada” e acomodada em “salas do sétimo andar” daquele ministério, com a redução drástica do pessoal que sobrou naquela fusão, somado com a crise moral e ausência de ânimo dos poucos agentes públicos que seguiram este movimento, o grande desafio passou a ser a retomada dos trabalhos, ao menos daqueles processos básicos de importância estrutural para o funcionamento do setor, como o RGP e a emissão de licenças para embarcação e pescadores.

Esta situação de paralisação da gestão no MAPA, que, num primeiro momento passaria por “desencaixotar a pesca” foi retratada por um dos Participantes da seguinte maneira:

Não, não está desencaixotando, porque não tem quem desencaixote. Veja, tem as licenças de pesca, mais de 3.000 processos, para 2 pessoas, então, o que eles estão fazendo? estão prorrogando as licenças, não dão conta... Mas o que acontece, tem mais de 10 CPGs e tem duas pessoas tratando de todos os CPGs, só duas pessoas. E o diretor, é aquele do Estado X, o Fulano, e o cara dorme, o cara dorme nas reuniões, não está nem aí (P21).

Para as tartarugas e tubarões este período seguia marcado pelo conflito gerado com a publicação da Portaria 445/2014 que levou ampliou fortemente a judicialização da gestão pesqueira. Esta situação se agravava cada vez mais pela inanição das estruturas de gestão conjunta entre MMA e MPA por conta da extinção do último e sua desgastante transição para o MAPA, que ao final de 2016 seguia “não desencaixotando a pesca por não ter quem desencaixotasse”.

E assim chegou-se ao final de 2016, marco estipulado neste estudo para a Linha do Tempo desta PP, tendo como referência a posição das espécies protagonistas desta trama. Afinal, espera-se ter Tartaruga Cabeçuda e o Tubarão Martelo “também contam”, pois ao longo do

tempo, foram assumindo involuntariamente papéis cada vez mais complexos por conta das relações que os humanos (brasileiros dos séculos XX e XXI) foram estabelecendo com elas enquanto desenvolviam-se (seja lá o que isso significa...). A expectativa do autor é que, com essa narrativa complexa, multifacetada e multidimensional, dois objetivos estejam minimamente alcançados:

1. Que essa “estória” represente de forma razoavelmente objetiva “a realidade” desta PP. Não que isso seja possível, certamente não o é, visto as operações de transposição e transformação dos elementos da realidade operados na tarefa de interpretar o que os participantes interpretaram acerca dessa realidade, sempre inapreensível, sempre inalcançável pelas limitações cognitivas imanentes à condição humana. Como se essas limitações não bastassem, outro desafio se apresentou, trazer como “ponto de vista” a posição das espécies nessa trama, vistas pelos olhos dos especialistas que há décadas lidam muito de perto com elas, e com as quais desenvolveram laços fortíssimos. Caso esta estória logre apresentar uma versão plausível a respeito do que “é” esta PP, e que esta narrativa permita uma reflexão intersubjetiva desta realidade como “objeto de pesquisa”, certamente este objetivo terá sido alcançado.

2. Que a maneira escolhida pelo autor para armar os elementos constitutivos desta estória, elegendo categorias e organizando-as mediante o apoio das dimensões da ciência, das estruturas, das normas e dos conceitos-chave que foram se acumulando por sobre as espécies nessa trama, possibilite não só a compreensão a respeito do que “é” esta PP, mas que também possa facilitar o entendimento acerca de “como esta PP opera” premida, constrangida e configurada pela APB, conforme almejado neste estudo. Mas isso é outra estória a ser contada a seguir.

#### **4.4 CATEGORIAS RELATIVAS À APB (como a APB se relaciona com a PP):**

Um ponto importante a esclarecer é que na tabela da APB a opção foi de formar códigos a partir de Aforismos<sup>160</sup>. Esta escolha foi feita durante a fase inicial das análises em função do uso recorrente de ditados ou gírias populares muito presente nas respostas daqueles participantes

---

<sup>160</sup> Aforismo, segundo Abbagnano (1998, p. 30): “Proposição que exprime de maneira sucinta uma verdade, uma regra ou uma máxima concernente à vida prática”.

que têm ou tiveram experiências da administração pública. Esses aforismos formulados em frases ou vocábulos apresentaram força suficiente para isso, por conta de referirem-se a situações ou processos comuns na lida administrativa e serem representativos das práticas mais permanentes dessa realidade.

Os Aforismos surgiram das falas dos participantes, que estão registradas como exemplo ao lado de cada um, ou seja, afloraram dos dados na medida em que surgiram espontaneamente nas descrições dos participantes ao se referirem a rotinas ou fatos comuns nas suas vivências e práticas, e que foram naturalizados com o tempo, ganhando o status de um padrão, quase de uma lei.

Alguns Aforismos foram incorporados pelo autor com base na sua própria experiência; nesses casos, fiel aos princípios da TDF construtivista, os mesmos foram debatidos, confirmados ou enriquecidos com alguns dos participantes, como é o caso do “Ao, Ao”, o primeiro aforismo apresentado a seguir.

Estes Aforismos foram escolhidos por representarem situações ou fenômenos emergidos do dados, da realidade cotidiana da APB na visão dos participantes, que apresentaram características e propriedades assimétricas em relação às normas ou preceitos teóricos da administração. Com maior ou menor grau, estes Aforismos estão relacionados a uma categoria mais geral formulada pelo autor e destacada durante o processo de categorização/análise, as “disfunções da APB”. Essas disfunções têm o sentido da assimetria, da distância, que podem estar relacionadas aos modelos de gestão – burocrática, gerencialista ou societal, ou ainda a estratégias de resistência à instabilidade da estrutura ou da política.

O pressuposto que apoiou essas escolhas foi a propriedade que essas formulações possuem de ilustrar com exemplos concretos como, de que forma essas práticas podem influenciar os resultados das PPs, razão da existência da AP, seja no sentido de aumentar, seja de diminuir o grau de Formalismo presente no Objeto de Estudo.

Outro aspecto que também influenciou essas escolhas foi uma suposta aproximação entre esses fenômenos e a Brasilidade na AP, com alguns hábitos e costumes típicos na cultura nacional que permitem reconhecer uma APB, ou Tupiniquim, como denominada por alguns autores (Zwick *et al.*, 2012), que reconhecem como traço mais marcante a *flexibilidade*. Pressupondo que isso é certo, cabe a este estudo empírico contribuir para decifrar como essa característica se expressa no objeto.

### **Como opera a APB nesta PP:**



a.1) Ao, Ao (também pode ser expresso como “Au, Au”, “Sentar em cima”, ou numa versão mais contemporânea, “*embromation*”): ato ou costume de protelar posicionamentos ou respostas objetivas em processos administrativos; nestes casos os funcionários ou dirigentes encaminham os processos “Ao setor x”, ou “Ao funcionário Y”, e assim sucessivamente, quase sempre com despachos vazios de significado objetivo, como “por pertinência”, ou “para análise e providências que julgar pertinentes”, etc., sem, contudo, se posicionar ou definir alternativas de forma objetiva, gerando uma circularidade sem fim, ou simplesmente mantendo os processos restritos a determinadas instâncias que não têm autoridade para dar bom termo aos problemas geradores das demandas.

Diria pra eles que a única coisa que tem que ser fazer é pensar bem em que vota, porque melhor que a democracia não há! E quem manda no país são os políticos. Então se não tomarmos cuidado com os políticos não tem o que fazer. Chega num nível deste, onde um diretor, que tem um presidente, que depois tem uma diretoria de ministério, que tem um ministro e que tem um presidente da república, que todos são consultados e querem fazer, mas esse cara fica “sentado em cima” e nada acontece... e fim!! (P7) (grifo nosso).

Este Aforismo pode ser relacionado a Disfunções da APB, mais relaciona ao modelo burocrático e cumpriria a função de protelação, de atraso nas respostas da Administração frente às demandas da PP, o que contraria princípios de impessoalidade e neutralidade dos funcionários ao tratar as demandas institucionais sem discriminá-las a seu bel prazer, em termos de sua prioridade no processo de gestão. Além de trazer à tona um traço da interferência política na gestão, este fenômeno disfuncional também contribui para o Formalismo, pelas dificuldades que gera na resolução de problemas, principalmente quando os processos protelados tenham caráter decisório ou de julgamento de mérito em alguma questão-chave, conflito ou dano ambiental irreversível, como é o caso das ameaças de extinção.

a.2) “Inflação” administrativa: fenômeno que associa excesso de demandas administrativas e capacidade limitada de processá-las, seja por nível mesosocial, quando acontece numa organização ou em parte dela, seja no nível microsocia, quando se passa na escala de um funcionário

ou um dirigente. Este termo foi cunhado pelo autor em pesquisas anteriores relacionadas à gestão de Unidades de Conservação e, naquele contexto, explicava, ao menos parcialmente, a liberdade de escolha do que fazer o não fazer, numa lista muito extensa de tarefas, que é o caso da implementação de Planos de Manejo de UCs.

Eu chegava na minha sala de manhã e tinha uma montanha de processos, de vários volumes, tinha uma pilha de processos, todos de lá. Pediam para retirar isso, as medidas de proteção, que estavam gerando prejuízo para o setor, etc. isso era MPA, agosto, setembro de 2011. E eu tinha 4 pessoas para me ajudar a cuidar da biodiversidade aquática brasileira (P25).

A passagem acima ilustra um dos inúmeros exemplos nos quais a área de meio ambiente convive com essa situação. A combinação de uma legislação complexa e muitas vezes dúbia, recheada de procedimentos burocráticos e de diferentes instâncias de demandas administrativas, com uma tendência de centralização de decisões nas esferas centrais da estrutura de governo aumentam muito a ocorrência desse fenômeno.

Com relação ao objeto desta pesquisa, há ainda o efeito que a redução drástica das instâncias locais e regionais, que anteriormente tratavam do tema, como os Centros de Pesquisa, ou os Núcleos de Pesca estaduais do IBAMA, passou a exercer no sistema. A ausência de capilaridade institucional instituída com o fechamento de unidades anteriormente dedicadas à gestão pesqueira, por conta da instabilidade institucional gerada pela fragmentação da gestão, automaticamente endereçou os as demandas dessa área para instâncias mais altas da hierarquia, que naquele momento relatado pelo Participante 25, acabou sendo represada no nível mais alto de decisão, o Ministério.

Uma conclusão simplista desses casos é que, quem tem 10, até 20 tarefas para realizar, pode prioriza-las em alguma ordem lógica mais ou menos objetiva; mas, quem tem 100, 200 tarefas, e não possui condições de atende-las em tempo razoável, ao fim e ao cabo, não tem nenhuma prioridade; ou seja, pode escolher quais ações executar primeiro, ou então, no limite, nenhuma. O resultado deste fenômeno pode não ser necessariamente nefasto, mas passa a depender da agenda político-pessoal do dirigente de plantão e de sua capacidade de, a partir de uma visão holística e experiência na área, priorizar o atendimento daquelas

situações mais agudas, ou buscar realizar objetivos estruturantes para a sua área de atuação.

Outro aspecto importante a analisar nesses casos é que este tipo de situação requer que seja levada em conta uma Categoria básica na administração e nos estudos organizacionais, que é o Tamanho. Esta categoria é uma das mais óbvias na concepção de estruturas administrativas, que acaba por não ser tratada com a importância primordial que tem para que qualquer sistema produtivo seja minimamente eficaz. Acompanha essa tendência “autista” de negligenciar o Tamanho, o mesmo desprezo que parece ser dado à outra categoria “mais que básica”, o Tempo.

Para utilizar o mesmo exemplo acima comentado pelo P25, basta imaginar o tempo requerido para analisar “pilhas de processos”, de conteúdo complexo, que tratam de situações especializadas, em contextos específicos, que questionam ou requerem posições institucionais também complexas, oriundas potencialmente de todas as regiões do país, sendo direcionadas a uma unidade administrativa com 4 funcionários. Estes exemplos não são fictícios, são a pura realidade que resultou da megalomania oportunística de resolver as demandas criadas pelas PPs simplesmente criando normas e organogramas que as contemplem. Assim, para dar conta da cobrança social pela existência de alguma PP, cria-se primeiramente a norma, que em geral é confundida com a própria PP - é comum ver referências ao início de alguma PP utilizando como fato a existência de normas -, em seguida, cria-se um “endereço” na estrutura da AP com a função de dar conta desta PP: “simples assim”.

As categorias Tamanho e Tempo são simplesmente deixadas para “outro momento”. É até compreensível, pois as duas são duras com a realidade, não se dobram aos desígnios dos dirigentes, nem surpreendem os planejadores com soluções “inovadoras”. Elas demandam que as PPs avancem nos ciclos previstos para as PPs, deixando a etapa de formulação e adentrando as agendas e, se houver ambiente favorável em termos político-econômico, passando a fazer parte do grupo privilegiado de PPs que têm posição definida nos orçamentos e estruturas e estabilidade razoavelmente presentes – a estrutura atenderia à variável tamanho e a estabilidade daria condições de participação da variável tempo -, o que daria a elas o status de estar “em implementação”.

Assim, as categorias Tempo e Tamanho poderiam ser atendidas, cada qual a sua maneira: as estruturas seriam concebidas e criadas, para que pudessem dar conta das demandas reais geradas por essas PPs e a estabilidade permitiria o acúmulo de conhecimento e a formação de um ambiente no qual houvesse legitimidade para agir.

Com a presença dessas condições, em tese a PP estaria em marcha e a sociedade passaria a ser atendida nos seus anseios, mesmo que pouco a pouco, pois seu atendimento dependeria de que fossem criadas estruturas físicas, recrutados recursos humanos, desenvolvidas tecnologias, acumulado conhecimento e, não menos importante, criado ambiente de confiança entre agentes públicos, usuários e a sociedade civil; em outras palavras, tudo aquilo que aparentemente existia na área de gestão de recursos pesqueiros na década de 90, mesmo que insuficiente na visão dos mais críticos, mas que dava conta de grande parte das demandas dessa área e, com a instabilidade estrutural e o sucateamento das estruturas, criou-se um vácuo administrativo nas esferas locais e estaduais, gerando o resultado ilustrado acima: uma unidade administrativa num ministério, com quatro servidores e um dirigente engajado e voluntarioso, que tem sob sua responsabilidade “simplesmente” a gestão da biodiversidade aquática do Brasil. Emprestando um termo da literatura, é a concretização de um drama kafkiano na sua plenitude, no qual a racionalidade deu lugar a um estado de perplexidade frente aos paradoxos, disfuncionalidades e inação, pelo descolamento entre função e estrutura, entre objetivos e os meios para alcançá-los.

a.3) Entrando pela janela: tornando-se funcionário público sem necessariamente ter feito concurso público, possibilidade legalmente permitida antes da Constituição de 1988. Foi utilizada na formação do IBAMA, com a incorporação de funcionários anteriormente vinculados ao serviço público por meio de convênios de cooperação técnica com ONGs, como aconteceu entre IBDF e FBCN, ou com organismos internacionais, como foi caso da SUDEPE com a FAO.

Fiz concurso para o IBAMA em 2005” (P3); “Com a criação do IBAMA fui incorporada ao governo sem concurso e entrei assim, como outros na época” (P17). “Todas as pessoas que pudessem comprovar que eram contratadas com recursos do governo, como o caso da FBCN, foram contratadas pelo governo. Essas pessoas, que achávamos que levariam o Tamar adiante, e davam um alívio de custos para a Fundação. Eram uns dez, doze, metade éramos oceanólogos e os outros de apoio de campo, pescadores. Então foi assim que viramos funcionários públicos” (P22).

Esta situação deu origem a uma ação do TCU contra o IBAMA refutando e propondo a anulação dessas incorporações por infringir o artigo 37 da Constituição Federal. Foi finalmente suspensa, quase 13 anos depois, conforme registrado Ata nº 35/2002 do Plenário do Tribunal (Publicada no DOU em 4 de novembro de 2002, p.97), tendo como um dos argumentos contestação de decisão anterior que exigia a desligamento desses servidores:

[13.3.] A respeitável decisão prolatada pelo Plenário dessa Colenda Corte, não considerou que os integrantes da Portaria nº 542/93-P, não iniciaram o vínculo após o ditame Constitucional que consiste em fato impeditivo de direito. Ao contrário, todos, sem exceção, já possuíam vínculos anteriores que, sob o manto de ‘convênios’ se viam a mercê da vontade da Administração Pública, sem qualquer garantia de direitos trabalhistas.

É interessante também para os fins desta pesquisa observar os argumentos utilizados pelo IBAMA à época para justificar suas pretensões de incorporar os quase 700 funcionários envolvidos nesta demanda:

5. Inicialmente, o IBAMA teceu as razões a seguir enumeradas em seu pedido de reexame:

5.1. Inúmeros apelos foram dirigidos ao antigo Ministério de Administração e Reforma do Estado – Mare, hoje, Ministério do Planejamento – MP, no sentido de que autorizasse o IBAMA a realizar concurso público com o objetivo de regularizar em definitivo tal situação, sem que obtivesse êxito nesse pleito por razões de ordem técnica, política e, principalmente, financeira, vividas no país naquelas ocasiões, uma vez que jamais recebeu a autorização do órgão competente. Assim, foi editada a Portaria nº 542/93-P, que admitiu na forma do art. 243 da Lei nº 8.112/90 e artigo 13 da Lei nº 7.957/89, os servidores contratados no quadro de pessoal da autarquia.

5.2. A quase totalidade destes servidores encontra-se desempenhando suas funções em projetos de interesse ambiental, dos quais muitos reconhecidos internacionalmente, a exemplo *do Tamar com 75%*

da sua força de trabalho com esse pessoal, o *Projeto Peixe-Boi*, funcionando com a maioria de servidores oriundos desses contratos; e os demais lotados em diversas Unidades de Conservação, com destaque para a Estação Ecológica do Taim/RS, que praticamente 100% da sua força de trabalho é constituída por estes servidores (fls. 43/77 – vol. III, grifo do autor).

Esta situação descrita e vivenciada por alguns participantes ilustra, mesmo que resumidamente, uma característica típica da APB, sua flexibilidade e adaptabilidade com relação ao espaço sempre existente na interpretação das normas e de suas ambiguidades e lacunas em termos de regulamentação. Como os funcionários incorporados já vinham desempenhando funções há anos como “conveniados”, é possível que tenham trazido consigo atributos de capacidade técnica e experiência já comprovada nas etapas anteriores às suas admissões no Serviço Público, comum aos exemplos dados como os Projetos TAMAR e Peixe-Boi<sup>161</sup>.

Isso pode ser importante nas discussões acerca das estratégias de recrutamento por meio de concurso realizadas anos depois e que foram problematizadas por alguns participantes com relação à dificuldades de adaptação de parte desses concursados com as condições de trabalho nessas autarquias, notadamente IBAMA e ICMBio.

a.4) Fazendo “química” (também chamada de “alquimia”: Ato ou costume de relativizar ou burlar normas administrativas relacionadas ao gasto do dinheiro público para viabilizar a execução de ações administrativas fundamentais para o funcionamento das estruturas institucionais, sem, contudo, auferir ganhos pessoais ilícitos, seja por parte dos funcionários, seja de terceiros. São subterfúgios<sup>162</sup>, segundo um dos Participantes.

Eu pensava que era fácil gastar o dinheiro público, mas descobri que são recursos bem difíceis de serem utilizados, por conta das licitações. Tive que aprender os meandros das regras da 8.666, senão

---

<sup>161</sup> Mais adiante esta categoria da APB será relacionada com a construção da PP em relatos a respeito da gênese do Projeto Tamar.

<sup>162</sup> Do latim *subterfugium*, - substantivo masculino: 1. Meio artificioso ou sutil que se emprega para sair de dificuldades. = EVASIVA. 2. Estratégia que se usa para obter algo. in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013, <https://www.priberam.pt/> [consultado em 08-05-2016].

não conseguia trabalhar. Por exemplo, o barco tá pronto para sair, com rancho, combustível, pessoal da pesquisa e, de repente, queimou três baterias. Para resolver, ligava para algum fornecedor, pedia para emprestar essas baterias e depois fazia uma licitação para dar jeito. Tem que fazer uma química para a coisa funcionar. Se não fizer não funciona! Assim fui aprendendo os caminhos para poder tocar a *Unidade X* (P14).

Lá era o “território da química”, que é a maneira como conseguimos administrar ou fazer funcionar uma unidade, sem utilizar os meios legais oficiais institucionais. Naquela época nenhum posto de gasolina abasteceria o carro de forma legal... pois ninguém tinha Sicaf.... recebíamos diárias para ir para o Parque, que ficava à 100 km de distância, então íamos para o Parque, recebíamos diária... onde tá a química? em usar essas diárias para abastecer o carro, comprar comida, tirar xerox etc.... essa é a maior das químicas que se fazia por lá. Química são subterfúgios não classificados como legais, oficiais institucionais que se utilizam para tentar manter e gerir uma unidade (P19).

(...) Outro caso extremo, mesmo sem poder usar o recurso de suprimento, pois não éramos funcionários públicos e depender do motorista do IBDF, etc., éramos nós que prestávamos conta, e como a gente usava muita fotografia, filme prá fotografar, mas não podia prestar conta de revelação. Então a indicação, inclusive a orientação do pessoal do IBDF, disseram prá gente, pegar nota de mais filmes e pagar a revelação. Então, prá nós naquela época aquilo era absurdo, porque nós fazíamos um trabalho sério, legítimo, e não queríamos ficar prestando conta daquilo que não tinha veracidade com o que a gente estava fazendo. *Pausa, silêncio de alguns segundos...*

Perg.: então vocês faziam isso por orientação? Tem outros exemplos disso?

Resp.: Era um jeitinho, era uma orientação. Outro exemplo era quando a gente ia comer numa vila de pescadores, sem luz, um peixe frito no bar na esquina e, como conseguir uma nota com CGC e

todos os tributos que era exigido pela legislação?  
(E22) (grifo nosso).

Na maioria dos casos essas situações são vinculadas a processos licitatórios, como o relatado acima pelo P14, ou de Suprimentos de Fundos<sup>163</sup> para execução compras ou contratação de serviços para a AP, como os outros dois relatos. Quando acontecem em processos licitatórios esses arranjos trazem consigo outro aforismo correlato: “montar um processo”, que significa organizar os autos dos processos administrativos para que pareçam regulares à luz da lei 8.666/93<sup>164</sup>, que rege processos licitatórios na AP, com as prestações de conta adequadas aos requisitos legais e às caracterizações dos produtos ou serviços detalhados nos Termos de Referência – TRs -.

Para ser útil como estratégia adaptativa à rigidez das normas, este “montar de processos” acontece posteriormente às aquisições, como parece ter sido o caso das baterias acima descrito pelo (P14). A capacidade de executar ações complexas em termos de logística na AP, de uma forma ou de outra, passa obrigatoriamente pela habilidade em instruir os processos de maneira a cumprirem as normas, mesmo que isso signifique dar uma “ajuda”, moldando a realidade às normas, como em casos que o administrador necessita de três preços para cumprir requisitos

---

<sup>163</sup> “O regime de adiantamento, suprimento de fundos, é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que pela excepcionalidade, a critério do Ordenador de Despesa e sob sua inteira responsabilidade, não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos: 1 - para atender despesas eventuais, inclusive em viagem e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento; 2 - quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso, conforme se classificar em regulamento; e 3 - para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda. Tem origem no Art. 68 e 69 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964”. Manual SIAI, Assunto 021121, in [manualsiai.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/021100/021121](http://manualsiai.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/021100/021121) (consultado em 12/10/2016).

<sup>164</sup> Curioso que houve a “flexibilização” da Lei nº 8.666/93 para, em tese, evitar seus *entraves* e atender demandas de infraestrutura para os eventos que o Brasil sediou – Copa do Mundo de 2014, Jogos Pan-americanos de 2015, Olimpíadas de 2016 -, como parte do pacote do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal nas gestões do PT). Mas, ao invés de aprimorá-la, foi dada outra solução, a princípio, mais célere: foi criada a Lei nº 12.462/11 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).



licitatórios e na região só um fornecedor possui este item ou equipamento. Neste caso, cabe convencer outros fornecedores a cotar preços fictícios para viabilizar a aquisição. Desta forma, “monta-se o processo” de forma a que fique regular em termos documentais, mesmo que longe da realidade formal.

Na área ambiental, os casos mais típicos do emprego dessa estratégia são relacionados a atividade de campo, expedições e serviços de logística atípicos aos organismos da administração burocrática urbana. Não que este comportamento fosse praticado somente nas unidades mais distantes dos grandes centros, mas pelo caráter de excepcionalidade dessa modalidade de gasto, era comum a todos os projetos e unidades localizadas em áreas rurais, no interior, ou como gostam os políticos de dizer, nos rincões. Um dos Participantes da pesquisa comentou essa característica “urbana” das normas de controle:

O que a gente fazia era muito distante do que a maioria das pessoas acreditavam, porque ninguém morava lá, no meio do nada, num lugar sem recurso nenhum, e as regras eram as mais previsíveis num ambiente urbano, e nunca para um lugar mais afastado (P22). (grifo nosso)

Outra questão interessante de destacar é que a tecnologia influenciou a adaptação deste fenômeno, mas, ao que parece, não chegou a inviabilizá-lo por completo. Até o final dos anos 90 esses processos eram instruídos em papel e não havia controles eletrônicos fiscais centralizados, como depois da informatização crescente nos anos 2.000, tanto dos controles das instituições públicas, como os dos órgãos das recitas estaduais e municipais. Isso facilitava a adoção dessas estratégias realizadas de maneira quase artesanal, com as prestações de conta sendo feitas com notas e recibos em papel, redigidos pelos fornecedores, com os quais era necessário estabelecer laços de confiança a ponto deles alterarem os documentos, como no caso de incluir a revelação de fotos em notas de venda de filmes e assim resolver o problema que, na prática, era produzir imagens das pesquisas e descobertas a respeito das espécies e ambientes foco da gestão.

O caso de uso de diárias para este fim não tinha grandes artifícios administrativos, pois os funcionários recebiam esses recursos para seus gastos pessoais com alimentação e hospedagem, como previsto nas normas, sem necessitar de prestar contas de seu uso, somente cumprir os prazos para a apresentação de relatório de viagem. Nesses casos a liberalidade era dos funcionários, que, na prática, pagavam as despesas

com o que seriam recursos próprios, ou seja, “pagavam do próprio bolso” para ter acesso aos insumos básicos como combustível, cópias de documentos, ou alimentação, como relatado pelo P19.

Historicamente a orientação para agir desta forma em geral nascia das unidades administrativas das Autarquias ou de colegas “mais experientes” e eram repassadas para os técnicos de campo, num processo que pode ser relacionado à cultura organizacional brasileira e suas diferentes e criativas formas de se ajustar ao mundo formal. Estes fenômenos aproximam sobremaneira estes achados com o conceito de *formalismo* e a busca de raízes culturais deste comportamento na APB<sup>165</sup>. Porém, para que houvesse este tipo de arranjo, era imprescindível que os dirigentes passassem a confiar que o trabalho realizado era relevante, merecia seu “apoio” e, por outro lado, poderia confiar naqueles a quem eram dados os caminhos para realizar essas operações. Não há como escapar da relação entre essas práticas e o conceito de “jeitinho” expresso pelo P22 ao relatar sua versão deste fenômeno. Traço marcante da cultura nacional, em administração este conceito foi formulado por Motta e Alcadiçani (1999) ao analisar traços culturais do formalismo na APB, com a seguinte conotação:

O jeito brasileiro é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias. (p.9) (...) Ele é usado para “driblar” determinações que, se fossem levadas em conta, impossibilitariam a realização da ação pretendida pela pessoa que o solicita, valorizando, assim, o pessoal em detrimento do universal. Ele pode ser considerado uma característica cultural brasileira. (p.1).

Na área ambiental marinha, foco dos Participantes desta pesquisa este hábito tornava-se ainda mais útil e o “jeitinho” adaptado para se “fazer química” atendia situações logísticas ainda mais radicais, por envolver expedições e permanências contínuas em ilhas oceânicas, que requeriam uma arsenal de material de campo, de primeiros socorros e de

---

<sup>165</sup> Machado (2008), utilizando bases teóricas da psicologia social e da antropologia, realizou estudo com o objetivo de “compreender o papel que as imagens tipicamente brasileiras têm nas organizações reais”, aprofundando análises anteriores elaboradas por autores da Administração e relacionando esses fenômenos ao Formalismo e a busca de raízes culturais deste comportamento na APB.

pesquisa, que fugiam bastante dos itens mais comuns às Administrações convencionais. Assim era o caso, a título de exemplo, da necessidade de se ter sandálias de dedo sobressalentes no Atol das Rocas, pois o caminhar sobre o recife e cascalhos pontiagudos destruíam sapatos e sandálias dos pesquisadores e fiscais e, se não houvesse sandálias sobressalentes, não era possível trabalhar naquele ambiente, restando aos incautos esperar a próxima troca de equipes que acontecia a cada 20 dias aproximadamente. Depois de duas prestações de contas glosadas pelo Administrador do IBAMA à época, o mesmo se convenceu da seriedade do trabalho realizado e do caso atípico das sandálias. Com esta nova versão da realidade, aos olhos do administrador, houve a orientação que se fizesse uma “exposição de motivos” por parte dos agentes públicos responsáveis pela compra, o que foi prontamente aceito por ele, aprovando daí em diante a compra de sandálias como item necessário para aquela unidade administrativa. Daí em diante, não foi mais necessário “transformar sandálias em Arroz ou feijão” nas compras que precediam as expedições ao Atol das Rocas.

Outra característica deve ser observada neste fenômeno: o acordo tácito de “não roubar”, de não se aproveitar dessas brechas normativas para se beneficiar pessoalmente, combinado com a fragilidade das normas de controle para evitar subterfúgios como esses, que, caso fossem realizados sem um estrito código de ética “não escrito”, poderiam se aproximar muito das práticas de corrupção e desvios que grassavam e ainda grassam na APB. Este fator tem efeito dúbio nesta questão, pois, se aceita como necessária a criação de laços de confiança entre funcionários, e entre estes e agentes do mercado e dos órgãos de controle, que inserem uma certa tolerância quanto a seu uso “a bem do serviço público” - como nos casos da “química” viabilizando a gestão da conservação da biodiversidade -, obviamente esta característica também pode ser útil para outras facetas do “jeitinho brasileiro” atuar e fazer “química” com objetivos menos nobres.

A combinação da rigidez das normas com a disposição de realizar suas tarefas, por parte dos agentes públicos, parecem fornecer os elementos básicos para este fenômeno ser tão difundido no espaço e no tempo, pois somente nos fatos relatados nesta pesquisa tem-se ao menos 4 décadas de intervalo, o que sugere que nem os sistemas informatizados da atualidade evitam que essa prática siga acontecendo.

Na caracterização da APB efetuada por (ZWICK, *et al.*, 2012), a *flexibilidade* seria o traço mais marcante do que os autores denominaram de “Administração Tupiniquim”. Sem dúvidas este fenômeno de se “fazer química” é um exemplo rico do uso deste atributo da cultura

administrativa nacional. O problema é dosar este tipo de estratégia entre o que seria seu efeito como “remédio”, que parece ser o caso dos relatos acima, pois sem eles, a princípio não se realizaria nada em termos de conservação nos contextos vivenciados pelos Participantes, e, por outro lado, do “veneno”, quando estes subterfúgios passam a ser usados para ilícitos como superfaturamentos e desvios de recursos públicos, tão comuns na realidade nacional.

Curioso que houve a “flexibilização” da Lei nº 8.666/93 para, em tese, evitar seus *entraves* e atender demandas de infraestrutura para os eventos que o Brasil sediou – Copa do Mundo de 2014, Jogos Pan-americanos de 2015, Olimpíadas de 2016, como parte do pacote do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal nas gestões do PT). Mas, ao invés de aprimorá-la, foi dada outra solução, a princípio, mais célere: foi criada a Lei nº 12.462/11 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Em trabalho que comparou possíveis vantagens do RDC frente à Lei 8.666/93 avaliando obras do PAC, (Costa e Rosinha, 2013, p.1) concluíram que “o RDC tornou o processo licitatório mais célere, reduziu a burocracia e promoveu a eficiência”. Porém, tendo em vista os fatos revelados recentemente envolvendo obras destes eventos em mirabolantes e complexos processos de corrupção, o RDC não teve papel diferencial em evitar desvios, que, se supõe, podem ter sido mais facilmente realizados por conta da maior flexibilidade da nova lei. Afinal, estes exemplos podem ser vistos como extremos que separam o “jeitinho brasileiro”, a princípio presente na origem da “química”, da corrupção, como advogam Motta e Alcadipani (1999, p. 9): “diferentemente da corrupção, a concessão do jeitinho não é incentivada por nenhum ganho monetário ou pecuniário: a pessoa que dá o jeitinho não recebe nenhum ganho material ao concedê-lo”.

Em outras palavras, não são as normas que protegem a AP e asseguram a implementação de PPs de maneira eficiente e eficaz, mas o comportamento dos agentes quanto a possuírem um código de ética tácito que assegure os limites morais no uso destas estratégias, como parece ser o caso de se “fazer química” para implementar PPs ambientais segundo apontam os dados esta pesquisa.

a.5) O papel aceita tudo: Aforismo próximo de outros ditos populares também difundidos na APB, como “a teoria, na prática, é outra”, ou então os “parques de papel”, relacionado a Unidades de Conservação que uma vez criadas legalmente, não são efetivamente implementadas. Se refere a fenômeno frequente em estratégias de planejamento que privilegia a concepção de planos em detrimento de sua implementação. Ou seja, a

relação entre planejamento e implementação, que deveria ser de continuidade e integração, não acontece desta maneira e, segundo (Oliveira, 2006), embora seja um fenômeno universal, a tradição de planejar em demasia e não lograr a implementação do que foi planejado é mais acentuada em países menos desenvolvidos, nos quais é recorrente a constatação que é no processo de implementação que residem as principais fragilidades para se executar o que foi planejado.

No mundo das nuvens está perfeito, temos uma série de ações, de objetivos específicos, mas depende de recursos (67 ações de 9 ou 10 objetivos específicos); tem até questões do turismo, potencial ecoturístico, questão do licenciamento ambiental, sobre os impactos costeiros, tem os protocolos; só que está só no papel, e o papel aceita tudo (P4). (grifo nosso)

Se relacionar-se a concepção de planos com o cumprimento de dispositivos legais, como a conservação da natureza, esta realidade pode ser considerada um tipo especial de Formalismo, ou, no mínimo, como prática que acentua o formalismo, por impedir ou, no mínimo, dificultar ao extremo, a execução de PPs que são fruto de direitos constitucionais, como é o caso do objeto deste estudo.

A princípio, essa distância entre planos e fatos gerados por via da implementação se dá por causas e constrangimentos de natureza administrativas, estruturais ou políticas e traz consequências sociais e ambientais de difícil mensuração ou até mesmo de valoração, pois a perda da biodiversidade é um processo silencioso e irreversível.

Seja pela via do formalismo puro, seja pelas dificuldades de implementação de planos, essas consequências são mais diretamente estudadas e percebidas em seus aspectos políticos e econômicos, uma vez que, planos não implementados, ou implementados de maneira parcial e fragmentada, geram desperdício de recursos públicos e desgaste político a seus gestores e são costumeiramente apontados em auditorias e missões de acompanhamento de projetos e programas. Mesmo assim, é raro que sejam punidos por esta prática, já que o não cumprimento dos planos acaba por acontecer “legalmente”: afinal, qual dirigente seria acusado ou punido por omissão ou negligência por não dispor de recursos necessários a implementação desses planejamentos?

No caso investigado nesta pesquisa, a distância, ao que parece num primeiro olhar, é de tal dimensão e sua configuração é de tal complexidade, que não arrefece facilmente a níveis menos tensos de

conflito e, desta forma, acomete há décadas este sistema de gestão de um estado permanente de instabilidade estrutural e, conseqüentemente de um estado permanente de Crise, conforme ilustrado aqui com situações-exemplos emblemáticos.

a.6) Fulano está como? (“ficando na mesma cadeira”): Este aforismo surgiu primeiramente quando o autor estava trabalhando na atualização de um quadro de funcionários vinculados a um projeto que era fruto de parceria entre o governo e uma ONG e tradicionalmente possuía funcionários com vínculos funcionais com o governo, com a ONG e outros associados a outros tipos de vínculos trabalhistas. Ao analisar os dados de umas das bases deste projeto, percebeu que um dos funcionários estava sem seu vínculo definido na planilha. Ao perguntar ao telefone qual era o vínculo daquele servidor, ouviu do outro lado da linha: “Fulana, o Sicrano está como? Prontamente recebeu a resposta correta, que naquele caso era um contrato de prestação de serviços via empresa.

Nos dados da pesquisa este fenômeno apareceu ora relacionado ao uso das diversas formas de terceirização ou parcerias, como terceirizados por empresas de serviços, disponibilizados por prefeituras, bolsistas, estagiários, voluntários, dentre outras, ora por via dos cargos de comissionados de recrutamento aberto que podem ser ocupados por pessoas de fora do serviço público, os tais DAS<sup>166</sup>, como mencionados nos exemplos transcritos a seguir:

“Eu era bolsista do CNPq e em 2005 fiz concurso no IBAMA, passei e fiquei na mesma cadeira que estava como temporário, na mesma mesa, mesma cadeira, como o mesmo chefe”. (P2). “Fui para o Parque X como DAS em 1999. Passei no concurso

---

<sup>166</sup> Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) são definidos no inciso V, do art. 37 da carta Constitucional com a seguinte redação: “v - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (Brasil, 1988). Os DAS são um dos tipos de cargos comissionados e são usados nesta pesquisa como exemplo por serem mais comuns às áreas das PPs ambientais. Porém atualmente há 38 tipos distintos de cargos comissionados no governo federal, alguns específicos de determinadas carreiras. A lista completa e seus respectivos valores de remuneração estão disponíveis na Página oficial do Ministério do Planejamento: [https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadao-webapp/pages/listar\\_cargos\\_funcoes/listar\\_cargos\\_funcoes.jsf](https://siorg.planejamento.gov.br/siorg-cidadao-webapp/pages/listar_cargos_funcoes/listar_cargos_funcoes.jsf).

do IBAMA no período em que já era chefe dessa Unidade (2002). Fiquei lá até 2006. Totalizando 6 anos na chefia do Parque X. (P9) “Lembro que ficou a Beltrana, daquela época (anos 80 da implementação do Parque X); dizem que, até hoje, quando chega um chefe novo, ela senta num canto e ensina para ele como aquilo funciona (P11). “(...) fiz um concurso interno e entrei como pesquisador temporária no IBAMA, entrei como temporário, mas fiquei 4 anos trabalhando no Centro X” (P25). (grifo nosso)

O fenômeno do “está como”, quando relacionado às políticas de conservação marinha objeto desta pesquisa, apresentam duas nuances distintas que devem ser corretamente caracterizadas: a terceirização continuada por meio de diferentes tipos de vínculos contratuais; o recrutamento de recursos humanos estratégicos para funções de assessoramento ou chefia que por meio dos cargos comissionados.

O primeiro caso é mais comum em situações nas quais há o desenvolvimento de expertises técnicas complexas ou peculiares que demandam experiência e desenvolvimento de atributos e habilidades individuais que não podem ser substituídas facilmente por outros profissionais, sem perdas consideráveis para a AP. Em geral são funções “terceirizáveis” legalmente, mas que, por vários caminhos distintos, pelos meandros da legislação, possibilitam que administradores mantenham as mesmas pessoas nas mesmas funções por tempo indeterminado, “migrando” dentre as diversas formas de vínculo disponíveis.

Esta prática é muito comum em projetos ou unidades que demandem logística muito peculiar, como é comum nas ações de conservação marinhas, que dependem de acúmulo de experiência e da criação de laços de confiança entre os “terceirizados”, as equipes e chefias das instituições públicas, ao até com relação a populações ou usuários dessas áreas ou serviços. Um dos casos relatados acima se refere a uma UC marinha que depende da presença de profissionais permanentemente na área da unidade para seu funcionamento, no caso, ilhas oceânicas. Esses profissionais necessitam dominar habilidades náuticas e de mergulho, conhecimento especializado a respeito dos atributos naturais, procedimentos de segurança, etc., que só podem ser obtidos e acumulados com o tempo. Esta situação leva a formar recursos humanos especializados imprescindíveis para a manutenção dessas áreas, mas que não são do quadro permanente das instituições.

Em muitos casos essas pessoas passam a ter mais conhecimento dos processos e estratégias de funcionamento das estruturas, que os próprios funcionários de carreira, e passam a ser referências indispensáveis para a reprodução de experiências para as novas chefias ou equipes que passam pelas unidades ao longo do tempo. Na prática os administradores jogam com as diferentes formas de vínculos e, sempre que possível, mantêm esses profissionais nas suas funções mediante essas estratégias. Ou seja, fulano pode “estar como pessoal terceirizado por empresa prestadora de serviços”; “estar como funcionário cedido pela prefeitura por meio de convênio”; “estar como funcionário temporário contratado por alguma ONG parceira”, etc. O fundamental é mantê-lo na estrutura e dessa forma proporcionar alguma estabilidade no sistema de gestão, que, de outra maneira não poderia acumular conhecimento a ponto de gerar rotinas e relações estáveis com servidores de carreira que “vem e vão” mediante transferências e remoções, com as comunidades humanas presentes nessas áreas.

Quando o atributo confiança tem papel preponderante, esta prática também pode se estender a pessoal que cumpre funções a princípio mais adequadas a terceirização, como porteiros, secretárias, telefonistas, vigilantes ou motoristas. Mesmo assim, a consideração e valorização do quadro de servidores e das chefias com relação a esses profissionais é fator determinante para usar o “está como”. Um exemplo desta prática pode ser observada em funções de porteiro ou vigilantes de prédios ou estruturas da administração pública que mantêm o quadro de vigilantes e porteiros quase sem modificação ao longo de anos a fio, simplesmente transferindo os mesmos profissionais de um contrato para outro, invariavelmente, de uma empresa para outra: é comum nesses casos que a empresa vencedora de algum certame desses peça aos dirigentes dos órgãos públicos a lista dos “novos” funcionários que serão contratados. Desta forma atende-se ao princípio da livre concorrência entre empresas do mercado, mas, ao mesmo tempo, mantem-se uma certa estabilidade nas estruturas administrativas.

O caso dos DAS demandaria uma exposição mais detalhada de sua história como estratégia de nomeação de pessoal estranho aos quadros das instituições, em muitos casos por meio de indicações direcionadas por dirigentes para atender interesses políticos, até partidários. Este tipo de recrutamento é relacionado a outro aforismo popular na APB, o “QI”, com o sentido de classificar aqueles que são nomeados por “quem indicou – QI”.

Esta prática remonta ao Brasil Colônia e foi primeiramente usada para preencher ocupações estratégicas nas Capitâneas Hereditárias,



tornando-se prática disseminada daí em diante na formação do estado brasileiro. Na APB este tipo de recrutamento é exercido até a atualidade, com nomeações de caráter político, sendo uma das maneiras mais usuais de “aparelhamento” do estado, seja por parte de atender ao partido que governa, seja como moeda de troca com partidos da base aliada, nessa democracia de coalizão que grassa no País desde sua redemocratização nos anos 80 do século passado.

Esta prática não atinge toda a AP de forma linear, nem se apresenta com a mesma extensão de governo para governo. Há como fator mediador a visão pela qual uma certa área ou ministério é mais ou menos estratégico para os planos de governo, ou se tal ou qual autarquia ou empresa pública é mais ou menos permeável a este tipo de recrutamento. Essa permeabilidade pode ser maior ou menor por uma série de contingências, mas o essencial é ter claro que o preenchimento de cargos mais altos (DAS nível 6, 5 ou 4) têm mais probabilidade de serem preenchidos por critérios políticos, e, em tese, os mais baixos (DAS níveis 3, 2 e 1) por recrutamento com critérios técnicos.

Obviamente indicados por meio de relações políticas podem possuir habilidades e experiência técnica. Nesses casos a AP se beneficia por contar com pessoal especializado não pertencente a seus quadros, mas que podem exercer papel importante na gestão de determinados órgãos ou unidades. Em outras situações acontece o inverso, a indicação por interesse político de pessoas sem predicados técnicos adequados à função, o que prejudica sobremaneira o funcionamento da AP, gerando descontinuidades em programas e projetos que, por insegurança dos entrantes, são deixados de lado ou esperam tempo suficiente para sua compreensão e retomada posterior.

O “nível de permeabilidade” pode mudar bastante de um governo para outro ou de áreas do governo e essa dinâmica pode ser vista como representativa do nível de decisões destinadas a autoridades “técnicas” ou “políticas”; sempre tendo claro que essa distinção não é tão objetiva assim, mas pode ser tomada como parâmetro do “nível ou a intensidade de aparelhamento” exercido em diferentes conjunturas.

Se partir-se do pressuposto que os níveis mais altos são destinados às decisões estratégicas mais próximas dos interesses dos governantes de plantão, é admissível que as decisões “políticas” sejam tomadas nesses níveis, geralmente em cargos nível 6 (Secretários de Ministérios ou presidentes de autarquias), 5 (diretores), até 4 (coordenadores de áreas). Na verdade o nível 4 é simbolicamente um “divisor de águas” nessa dualidade “técnico” e “político”, pois a partir dele para os níveis mais baixos encontra-se a “casa de máquinas” da AP, na qual se exige o

mínimo de qualificação técnica para poder gerar pareceres, qualificar processos e projetos, ou “tocar” a AP cheia de segredos, temas e situações especializadas sem as quais não é possível administrar.

Essa relação é dinâmica e pode levar as decisões para diferentes níveis, ora mais próximas do *locus* técnico, ora mais vinculadas às visões preponderantes dos políticos. Esse movimento é representativo do quanto um governo é permeável à ingerência política, mesmo sabendo que decisões com vestimentas de técnicas podem estar eivadas de interesses políticos setoriais ou corporativos; mas isso é outro capítulo desta narrativa e dependerá de explorar mais o conceito de “político” e suas diferentes conotações à luz dos achados esta pesquisa.

Essa característica pode indicar também o grau de centralização existente nas organizações, sendo tanto maior, quanto maior o nível de cargo a tomar as decisões técnicas estratégicas. Num ambiente de incertezas e de escassa confiança entre dirigentes e dirigidos, essa centralização pode dar origem a outro aforismo, a “lei da mordaca”, explorado mais adiante como categoria específica.

O importante quanto ao “está como” é reconhecer que em épocas de escassez de concursados, como foi a era “gerencialista” dos governos FHC, esta estratégia foi fundamental para manter o sistema federal de Unidades de Conservação e de programas de conservação de fauna preenchido por pessoal em cargos-chave, como a chefia de UCs na Amazônia ou projetos de monitoramento biológico em áreas marinhas remotas. Este é o caso relatado acima pelo P9, que foi recrutado pelo DAS por conta de suas presumidas qualidades técnicas e, mesmo depois de concursado, já no governo Lula, seguiu por alguns anos na mesma função. Ou do P2 que entrou como bolsista e, mesmo depois de concursado, seguiu na mesma função, “na mesma mesa, mesma cadeira, como o mesmo chefe”, como relatado acima. Assim como outros aforismos, esta prática pode ser benéfica aos designios da AP, mas pode também ser utilizado para apadrinhamento e relações escusas de nepotismo ou conivência com processos questionáveis em termos legais. Mais uma vez o que conta para separar essas possibilidades é a base moral vigente nas organizações, determinada por um certo tipo de ética existente na cultura organizacional, que inclui tolerância de outros servidores ou dirigentes quanto a não denunciar esses casos como irregulares ou condenáveis à luz das normas administrativas.

A despeito de possíveis usos abusivos desta prática, o “está como” tem sido fundamental para proporcionar a implementação de PPs na área ambiental federal, principalmente em épocas de recrutamento escasso ou em áreas que não são atrativas para a permanência de servidores

concurados, como UCs na Amazônia ou em áreas marinhas costeiras ou oceânicas remotas e distantes dos centros urbanos.

a.7) A lei da mordça: O significado técnico da palavra mordça é relacionado a um dispositivo que se usa nos maxilares de equinos para submete-los. Em sentido metafórico o significado de lei da mordça é utilizado para qualificar um dispositivo legal ou uma regra tácita destinados a limitar a expressão livre de ideias (formulado pelo autor mediante consulta a vários dicionários da Língua portuguesa).

No contexto desta pesquisa esta ideia aparece relacionada a estratégias explícitas editadas em infranormas, ou implícitas em determinados comportamentos de dirigentes, para limitar a expressão e a circulação de opiniões de funcionários de áreas técnicas a respeito de determinados temas considerados sensíveis em relação a diretrizes políticas dos governos. Mais recentemente tem sido utilizada para qualificar algumas normas internas de funcionamento da comunicação institucional intra e inter instituições da área de meio ambiente, com relação a processos de licenciamento ambiental.

Antes o IBAMA pedia e os Centros faziam contato direto com os analistas. A Diretoria x interferiu nessa dinâmica, dizendo que não poderia haver essa relação direta. Foi uma mudança significativa, pois a expertise começou a ser relativizada num processo hierárquico, submetendo-se a interesses da política rasteira e baixa (politicagem). Eu era um ratinho parando uma manada de elefantes. A máquina passou em cima, atropelando qualquer resistência dos ambientalistas” (P9).

Mesmo sem detalhar os mecanismos formais e informais aos quais se refere, o relato acima está relacionado a decisões e edição de normas internas ao MMA e suas autarquias vinculadas que atuam nos processos de licenciamento ambiental – IBAMA como órgão licenciador e ICMBio como órgão autorizador nos casos de empreendimentos em Unidades de Conservação federais. Essa prática pode ou não ser verificada na realidade, mas pela sua natureza, nasce da sua percepção por parte dos que estariam sendo “amordaçados”, de alguma forma tolhidos de sua liberdade de expressão ou de comunicação entre distintas áreas dos institutos, que anteriormente à criação do ICMBio em 2007, pertenciam à mesma estrutura, do IBAMA.

Por ser um processo repleto de posições técnicas e ideológicas, com alto grau de subjetividade, posições em muitos casos antagônicas, essas percepções devem ser vistas com cautela quanto a sua veracidade. É certo que essa expressão há muito não frequentava o jargão dos agentes públicos, ao menos na área de meio ambiente, tendo sido mais frequentemente utilizada na época dos governos militares representando a ideia de censura e falta de liberdade de expressão.

No contexto desta pesquisa, pelo que tudo indica, este renascimento pode estar relacionado a uma tensão existente e crescente entre analistas e outros pareceristas das autarquias federais e seus dirigentes, quanto a posicionamentos divergentes em análises de processos de licenciamento, conforme explicado por Hofman (2015, p. 43) a seguir:

A viabilidade do licenciamento é carregada de subjetividade e por vezes há opiniões divergentes entre o corpo técnico e a alta administração do IBAMA. O medo, notoriamente atribuído à base da cadeia, tem se notado mais fortemente onde se concentra o poder decisório, seja para excluir alguma condicionante sugerida em parecer técnico ou mesmo para divergir da opinião exarada sobre a viabilidade.

Em outras palavras, este fenômeno estaria retratando uma das faces do embate entre o nível técnico e o político, ambos envolvidos nas “árdua” tarefa de operar o sistema de licenciamento ambiental, por si só complexo e com base legal confusa. Para o entendimento do contexto no qual aparece este aforismo, há que se retroceder um pouco no tempo, visitar alguns aspectos das estratégias de desenvolvimento nacional, para a compreensão do porque esta situação está relacionada com o contexto atual que trouxe à baila a ideia de aceleração do crescimento concretizada por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que se auto apresenta da seguinte forma na sua página oficial:

Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável (*sic*). Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento (*sic*) e de retomada dos investimentos em setores

estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais” (grifo nosso).<sup>167</sup>

Mas o que o PAC tem a ver com a presumida lei da mordça? Esta questão só pode ser respondida de forma razoável se tomar um espaço nesta pesquisa. Porém, fiel ao método de seguir o que os dados fazem emergir, não há como deixar de analisar essa relação, mesmo que de forma resumida, pois esta trama é parte integrante da relação entre a PP e a APB, na perspectiva dos especialistas, agentes públicos ouvidos. Mais que isso, pode ajudar a explicar o sentimento de “amordaçados” que alguns analistas ambientais expressaram na pesquisa.

Inicialmente é importante observar as frases grifadas acima que tratam de como o governo concebe o PAC, com base em que conceitos e o que isso pode implicar no contexto das PPs ambientais.

O status de “plano estratégico de resgate do planejamento” dá noção clara da importância dada a este programa por parte de seus autores, pois historicamente se aceita como “planejamento estratégico para o desenvolvimento” alguns movimentos de governos anteriores que, a depender de alguns critérios técnicos, podem ser classificados como planos “desenvolvimentistas”.

Embora haja controvérsia quanto a quais planos possam ser assim nominados, uma referência pode ser o Plano de Metas de JK, que prometia avançar “50 anos em 5”. Com esse slogan, sua equipe de governo desenvolveu um conjunto de 30 metas “estrategicamente” definidas, tendo como eixo principal o crescimento das chamadas indústrias de base e a ideia de substituição de importações, ou seja com foco na industrialização, principalmente a indústria automobilística e a mecanização da agricultura. Essas 30 ações passaram a 31 com a inclusão da construção de Brasília.

Este plano integrava e sistematizava um conjunto de ações conjugando vários e setores, e foi elaborado com base um amplo e profundo diagnóstico realizado no final da década de 40 e início da década de 50, com a colaboração de importantes organizações internacionais articuladas para apoiar o desenvolvimento da região, no ambiente pós segunda grande guerra, com forte influência dos Estados Unidos. A respeito dessa aliança e seus efeitos para a conjuntura nacional, cabe esclarecer que:

---

<sup>167</sup> Fonte: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, consultado em 12/12/2016.

Tanto o plano de governo mineiro quanto o Plano de Metas de Juscelino foram elaborados com base em estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 1940 por diversas comissões e missões econômicas. O último grande esforço de diagnóstico dos entaves ao crescimento econômico brasileiro fora feito pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre 1951 e 1953, Juscelino Kubitschek inaugura as novas instalações da fábrica de caminhões Mercedes Benz. São Bernardo do Campo (SP), 28 set. 1956 ainda no governo Vargas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira. (...) Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. Esse percentual demonstra por si só que os outros dois setores incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo tratamento dos primeiros<sup>168</sup>. (grifo nosso)

Com relação à dimensão ambiental, é mais que justificada sua ausência dentre as prioridades do planejamento no Plano de Metas de JK, afinal o período pós guerra estava impregnado pela necessidade de desenvolvimento econômico como sinônimo de industrialização. No ambiente nacional a percepção política com relação ao meio ambiente era de fartura de recursos naturais como vantagem estratégica e o receituário para seguir nessa senda era “importado”, com a liderança política e financeira dos EUA e operacionalizado por meio de cooperações bilaterais, como a Comissão Mista Brasil/EUA 51/53 acima mencionada, e com auxílio das instituições que se formaram no âmbito das organizações das Nações Unidas, como a CEPAL e a FAO.

Aproximando um pouco mais essas realidades do objeto desta pesquisa, é importante destacar que na mesma década de 50, paralelamente a estes movimentos nacionais via Plano de Metas, na área da pesca houve o “Plano Ripley” que passou a ser peça chave na

---

<sup>168</sup> Dossiê “O Brasil de JK, o Plano de Metas: 50 anos em 5. Disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>, consultado em 11/12/2016.

concepção e estruturação do que viria a ser a SUDEPE alguns anos mais adiante, em 1962 (criada pela Lei Delegada n. 10 de 11 de outubro de 1962).

O importante neste momento é estar atento ao significado dos conceitos de “entraves” e “pontos de estrangulamentos” destacados acima, que estariam focalizados na precária infraestrutura e na incipiente indústria nacional. Portanto, na visão dos estrategistas da época, os entraves ao desenvolvimento era o insuficiente desenvolvimento dos setores de energia, transportes e as indústrias de base. Devidamente impulsionados por investimentos vultosos para seu progresso.

O destaque óbvio da dimensão econômica como preponderante neste planejamento foi concretizado na proporção de 93% da divisão dos recursos aplicados. Educação e Alimentação, que seriam também elementos constrangedores do desenvolvimento dividiram os 7% restantes.

Desde a década de 50 até o início dos anos 2.000 muitos outros “planos” nacionais foram elaborados e precariamente implementados em virtude da instabilidade política e econômica nacional e de crises internacionais: em 1963 o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65); em 1967, o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-70; em 1971 o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico -I PND (1972-74), seguido pelo II PND elaborado em 1973 para o período 1975-1979 e pelo III PND elaborado em 1980 para o período 1980-1985.

Em que pese os esforços de planejamento dos PNDs, a década de 80 ficou conhecida como a “década perdida” em termos de desenvolvimento econômico e os planos deste período tiveram em comum tentativas de reverter efeitos nefastos da hiperinflação, crises cambiais e endividamento externo (Planos Cruzado, Bresser, Maílson, etc..). A respeito dos planos deste período cabe ressaltar que, com exceção do Plano de Metas do governo JK, os demais não mereceram de autores e analistas da época a conotação de “planos de desenvolvimento”, como explica Anita Khon (KHON, 1994, p. 61):

O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, dadas as dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica.

Particularmente os planos postos em prática a partir da década de 80, dadas as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentarem como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (grifos nossos).

Em outras palavras, foi se consolidando a percepção de que o único plano de desenvolvimento que merecesse este título foi o Plano de Metas de JK e que, a partir daquele período nenhum esforço de planejamento foi realizado com os atributos mínimos do que se concebia como um plano de desenvolvimento, como seu caráter de globalidade e abrangência, como acima mencionado e pelo fato de ter o estado como principal propulsor de investimentos.

Esta lacuna foi parcialmente interrompida, ao menos em termos formais, por força da constituição de 1988, no seu Artigo 165 que retornou ao cenário político nacional uma lógica de planejamento sistematizado com foco no planejamento orçamentários, sob a forma dos Planos Plurianuais – PPA<sup>169</sup>.

O PPA inspirou a adoção por FHC em 1996 de um Plano que foi conhecido pelo slogan “Brasil em Ação” e teve 3 versões: (1996-1999), (2000-2003) e (2004-2007). Mesmo com o alvissareiro slogan e a retórica em torno de suas características estratégicas, a prioridade deste período foi a estabilização da moeda, e, principalmente o controle da inflação, objetivos atingidos em grande parte pelo Plano Real lançado em 1994 no breve governo Itamar Franco, tendo como presumido criador o então Ministro da Fazenda FHC e seu então assessor, Gustavo Franco.

Essa passagem superficial pelos distintos planos nacionais tem a intenção de reforçar a tese que concede o *status* de planos de desenvolvimento nas últimas décadas somente o Plano de Metas de JK e,

---

<sup>169</sup> O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/html>, consultado em 02/12/2016.



mais recentemente, o PAC de Lula, mesmo que abundem controvérsias neste sentido quanto a falta de alguns atributos científicos que identificariam esforços de planejamento com essa envergadura.

Retornando o olhar para os entraves, os pontos de estrangulamentos, os constrangimentos ao pleno desenvolvimento nacional, não chega a ser surpreendente que tenha havido mudanças estruturais desde os anos 50 até início do século XXI e, dessa maneira, aqueles setores ou fatores que atravancavam o desenvolvimento à época de JK não deveriam ser mais os mesmos.

Afinal, o País já contava com um parque industrial relativamente avantajado frente a outros países da região, uma malha rodoviária razoável em extensão e, em termos globais, se colocava entre as 10 maiores economias do mundo; apesar de alguns problemas localizados, possuía opções estabelecidas de geração de energia, tanto de fonte hídrica, como na produção de petróleo, havia possibilidade de mobilização de recursos financeiros suficientes para o setor público promover o financiamento de setores estratégicos via bancos públicos e, mais que tudo, tinha reeleito um presidente popular num sistema democrático, o que conferia ao governo ampla legitimidade para agir.

O PAC surgiu no início do segundo mandato de Lula neste ambiente visto pelo então governo como animador para dar mais um salto de desenvolvimento, ou, nas palavras oficiais, acelera-lo.

Lançado em 22 de janeiro de 2007 pelo mandatário reeleito, como principal *slogan* de seu segundo mandato, o PAC foi assim definido pelas palavras do Presidente no discurso de seu lançamento<sup>170</sup>:

O desafio agora é acelerar o crescimento da economia, com a manutenção e ampliação destas e outras conquistas obtidas nos últimos anos. É hora, acima de tudo, de romper barreiras e superar limites. Por isso, estamos hoje aqui para lançar o programa de Aceleração do Crescimento. Queremos continuar crescendo de maneira correta, porém, de forma mais acelerada. Crescer de forma correta é crescer diminuindo as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões, é crescer distribuindo renda, conhecimento e qualidade de vida. Crescer de forma acelerada é arrancar as travas e colocar o País em um ritmo mais compatível com sua capacidade e com sua força. Crescer de forma

---

<sup>170</sup> Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/leia-o-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pac/> 9consultado em 02/11/2016.

correta é crescer com equilíbrio fiscal, com redução da dívida e da vulnerabilidade externa. Crescer de forma acelerada é gerar mais emprego e produzir mais riqueza. Crescer de forma correta é crescer sem inflação e sem controle de preços. Crescer de forma acelerada é estimular a indústria, o campo e o setor de serviços em todas as suas escalas e configurações (grifos nossos).

Aos conceitos de “entraves”, “pontos de estrangulamentos”, da época do Plano de Metas, se somaram as “travas” que seriam “arrancadas” pelo governo Lula e, mais adiante, os “gargalos”, que teria seu significado administrativo com o sentido de empecilho ou obstáculo.

Embora outros fatores seguissem “estrangulando” a capacidade de desenvolvimento acelerado, como falta de mão-de-obra qualificada (gargalos da historicamente precária educação), infraestrutura de transporte e energia insuficientes, a despeito dos incentivos vultosos oferecidos pelos bancos públicos, o processo de licenciamento ambiental foi “alçado” ao status de gargalo. Isso por conta da percepção generalizada de que ali estaria um dos motivos de protelação e atrasos em empreendimentos de grande vulto que demandavam estudos e licenciamentos complexos, frente às exigências legais estabelecidas no marco legal nacional.

Mas o meio ambiente não ficou de fora do PAC, como pode ser observado:

O meio ambiente é um dos setores que conjugará medidas para a composição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado na última segunda-feira (22) pelo governo federal. A principal ação do PAC na área ambiental será a regulamentação do artigo 23 da Constituição que, entre outras determinações, refere-se à competência dos níveis do poder público de cuidar das questões ambientais como, por exemplo, os licenciamentos de empreendimentos.

Mesmo não tendo sido agraciado pelos bilhões de investimento nos setores de infraestrutura, a dimensão ambiental do plano passou a ser a flexibilização da legislação ambiental, mais precisamente dos mecanismos de licenciamento ambiental, com foco na sua descentralização, uma vez que o IBAMA havia se consolidado como

instituição que exercia seu papel com relativa efetividade, ao menos aos olhos do grande público, e que tinha um corpo técnico relativamente capacitado e com poder de polícia amplo em todo o território nacional, o que poderia representar sérios riscos para um projeto de desenvolvimento “acelerado” que incluía impactos ambientais de grande monta. Essa percepção foi sendo cada vez mais acentuada no próprio governo e por setores importantes da economia. Isso não passou despercebido às áreas estratégicas do governo; ao contrário:

O licenciamento ambiental se tornou um dos temas mais controvertidos e menos compreendidos do país. Critica-se tudo no processo de licenciamento: a demora injustificada, as exigências burocráticas excessivas, as decisões pouco fundamentadas, a insensatez desenvolvimentista de empreendedores, a contaminação ideológica do processo. O que ainda não se compreendeu com clareza – ou, ao menos, não se expressou com precisão – é a raiz do problema<sup>171</sup> (grifo nosso).

Segundo Hofman (2015, p. 1), “essa afirmação consta em documento elaborado em 2009<sup>1</sup> pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), mas se aplica perfeitamente ao momento atual”. Essa expressão da autora deste estudo, denominado “Gargalos do licenciamento ambiental federal do Brasil”, e a própria existência do mesmo no âmbito da Câmara dos Deputados, são evidências da maneira como a dimensão ambiental foi e é ainda vista sob a perspectiva do desenvolvimento.

Em que pese a insistência de outros fatores que limitam a aceleração do desenvolvimento - os motivos tradicionais e estruturais como infraestrutura, educação e fatores macroeconômicos -, esta visão do licenciamento ambiental, e por extensão, do próprio meio ambiente, como gargalo é representativa da natureza dos conflitos e tensões existentes entre as áreas técnicas das autarquias e seus dirigentes, a ponto de suscitar estratégias que pudessem imprimir maior controle dos segundos sobre os primeiros, num movimento claro de centralização das decisões que culminariam, enfim, com a liberação de licenças ambientais nos prazos adequados aos planos.

---

<sup>171</sup> Disponível em:

[http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11\\_Licenciamento\\_ambiental1.pdf](http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/pdfs/11_Licenciamento_ambiental1.pdf). Consultado em 12/12/2015.

As tentativas de readequar os procedimentos de licenciamento ambiental a esses requerimentos do PAC não tiveram grandes impactos em termos de sua agilização e foram feitas confiando muito menos no aprimoramento de quadros e de meios aos órgãos ambientais, e muito mais nas promessas de agilidade dadas por meio de sistemas de informação eletrônicos de qualidade duvidosa e, principalmente de mudanças no marco legal, como afirma Hofmann (*idem, ibidem*): “De 2009 para cá, inúmeros atos normativos infralegais foram lançados, além da Lei Complementar nº 140/2011<sup>172</sup>, sem que isso tenha eximido o licenciamento da má fama”.

Na sua essência, essas mudanças no marco legal tinham como objetivo “flexibilizar” os rigores da legislação ordinária oriunda de uma visão idealizada pela Constituição de 1988, quanto ao papel do estado na proteção da qualidade do meio ambiente, e “agilizar” aos processos administrativos tidos como lentos e excessivamente burocratizados.

A Lei Complementar nº 140/2011 teve como principal objetivo a regulamentação do processo de licenciamento, mas na sua essência trouxe o princípio de descentralização como norteador e transferiu a estados, e em menor grau aos municípios, o poder de licenciar uma série empreendimentos antes submetidos ao crivo do licenciamento federal. Algumas passagens dessa lei podem ajudar a entender esses efeitos:

1. Redução da jurisdição da União para fiscalizar somente os empreendimentos que passaram a ser licenciados por este ente, limitando sobremaneira esta função por parte do IBAMA e passando os demais para estados e municípios, como reza o Artigo 7º, que define as ações administrativas da União, que em seu inciso XIII determina:

(..) exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União.

---

<sup>172</sup> Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm), consultado em 13/12 2016.

2. Limitação dos casos de atuação do ente federal em caráter supletivo, como reza o Art. 15:

Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses: I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação” (grifo nosso).

Interessante analisar o caráter vago do conceito “capacitado” para julgar se o órgão estadual teria condições técnicas mínimas para exercer esse papel, considerando a complexidade dos processos de licenciamento e as restrições de pessoal dos estados nos últimos anos. Na prática, nenhum órgão estadual foi considerado “incapacitado”; o resultado foi mais ou menos positivo a depender das estruturas que já dispunham na ocasião.

3. Redução da responsabilidade da União para autorizar a supressão de vegetação, que inclui o popular “desmatamento”, para estados e municípios, inclusive em APAs federais, como pode ser observado no inciso XV do mesmo Artigo 7º:

- aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e, b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União (grifo nosso).

Essas ações de descentralizar o licenciamento ambiental e a fiscalização para estados e municípios não seriam de todo negativas se não fosse a fragilidade da maioria dos estados, que, sabidamente, não dispunham nem de estrutura física e de pessoal, muito menos de determinação política para atuar com rigor. Essa relativa autonomia política é mais evidente com relação a empreendimentos que tinham o poder público como incentivador e, pelas vias tortuosas das relações público/privadas, acaba tendo também dirigentes como beneficiários por meio de apoio político-partidário dizíveis e indizíveis.

As críticas a esta lei advindas de setores do ambientalismo foram relevantes, mas não o suficiente para demover os legisladores e o governo

de promulga-la. Seus efeitos nocivos ao papel do estado no cumprimento das responsabilidades constitucionais com relação à proteção do meio ambiente foram tão explícitos que dispensaram atenção de especialistas em Direito Ambiental que defendiam sua natureza inconstitucional. O manifesto elaborado por razão do 18º Congresso de Direito Ambiental realizado em 2013 em São Paulo/SP, denominado de ‘Carta de São Paulo’, dedicou um capítulo a este tema, denunciando est retrocesso na legislação ambiental nacional, como pode ser visto a seguir

III – Repercussões da Lei Complementar 140/2011 1. A LC 140/2011 fere a Constituição Federal de 1988, pois, ao compartimentar as competências para licenciamento e exercício do Poder de Polícia, ignora a competência comum da União, Estados e Municípios para a proteção do meio ambiente. 2. O atrelamento da competência para licenciar à competência para a fiscalização implica em retrocesso diante da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, que admitia que qualquer um dos entes federativos exercesse o poder de polícia, ainda que não fosse o órgão ambiental licenciador, inclusive permitindo que as multas impostas pelos Estados ou Municípios substituíssem multas federais na mesma hipótese de incidência. 3. A prevalência do auto de infração do órgão licenciador, para os casos em que outro ente federativo inibe danos atuais ou iminentes, desestimula o exercício da competência comum. 4. A imposição de que o cidadão se dirija ao órgão ambiental licenciador para postular o exercício do poder de polícia implica em entreve ao direito de petição e de participação, devendo o órgão ambiental que tiver ciência da infração, ainda que não seja o responsável pelo licenciamento e independentemente da iminência de danos, adotar medidas inibitórias para coibir a infração. 5. É preciso fiscalização sobre os Municípios, ainda pouco aparelhados para o exercício da competência para o licenciamento de atividades de impacto local, aferindo-se se os licenciamentos estão sendo realmente eficientes para gerir os riscos e prevenir os danos ambientais. 6. Deve-se reconhecer a responsabilidade civil do Poder Público em decorrência de licenciamentos ambientais pouco protetivos, bem como em função da ausência ou

insuficiência do poder de polícia. (BENJAMIN *et al.*, 2013, p. 9, grifo nosso).

Soma-se a estes movimentos de fragilização do arcabouço legal um aspecto menos visível dessa trama que vinha sendo tecida por ação combinada entre o governo e sua base de apoio no legislativo: a preocupação com o grande espaço de poder discricionário que permanecia nas mãos dos funcionários do IBAMA, tanto para se posicionar nos processos de licenciamento, quanto para atuar como fiscais, por conta da regulamentação pouco efetiva das normas ambientais.

Esta preocupação tinha origem na suposta ação por parte desses agentes públicos que, ao cumprirem suas obrigações rotineiras poderiam estar influenciados por um comportamento de ativismo ambiental, tido como comum em servidores dedicados a essa área. Daí decorre em grande parte a “má fama” da atuação autônoma do corpo de agentes públicos do IBAMA e, por consequência, do próprio instituto, com relação aos desígnios do PAC e aos interesses corporativos e políticos a ele associados.

Para se ter uma ideia mais ampla da dimensão ambiental no PAC cabe esclarecer um movimento estratégico anterior a essas regulamentações, mas que teve papel importante para atender a estratégias de desobstruir ao máximo possível os processos de licenciamento das “malvadezas” dos agentes públicos da área de meio ambiente, que foi concretizado com a criação do ICMBio e está relacionado a uma redução drástica do poder de polícia do estado para com a proteção da natureza.

Criado pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi criado como estratégia de priorizar a atenção do governo federal para as UCs, anseio historicamente requerido por especialistas nessa área, que foi motivo de tentativas de criar uma organização com este foco há anos.

Um desses movimentos chegou muito próximo de criar o que se denominou Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação – IBUC, entre os dois mandatos do governo FHC, entre o final de 1997 e início de 1998. Essa proposta à época, logo após a reeleição de FHC, foi submetida por gestores das UC no IBAMA ao MMA, a partir de uma proposta desenvolvida pelos próprios Chefes de UCs federais durante os anos anteriores e que teve apoio de ilustres ambientalistas brasileiros, dentre eles o Dr. Paulo Nogueira Neto e a Dra. Maria Tereza Jorge Pádua.

O escopo dessa proposta era limitado às Unidades de Conservação federais e tinha motivações históricas com raízes numa percepção por parte dos profissionais envolvidos nessa área, de que as UCs não eram priorizadas no IBAMA, por conta do amplo espectro de seus objetivos, o que, se supunha, não deixava as UCs atendidas com o mínimo de condições para sua gestão.

Independentemente de seu mérito, a proposta foi rechaçada na ocasião pelo recém nomeado Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, alegando, entre outros motivos, que teria muitas dificuldades de alterar a estrutura do IBAMA que foi uma organização criada e implementada no seu início por seu Pai, o então Presidente José Sarney, no ano de 1989, como parte do Programa Nossa Natureza.

A despeito dessa movimento espasmódico, a pretensão de se ter uma instituição única para a gestão de UCs sempre foi levantada e discutida entre especialistas deste tema, com posições coincidentes quanto a sua importância, mas sem peso político para mover a vontade dos dirigentes.

Depois de anos sem que isso fosse motivo de pauta no governo, coincidindo com a gestão do PAC e próximo do segundo mandato de Lula, a ideia do IBUC voltou à cena política. Mas não com os contornos de sua ideia original: dessa vez a proposta de ter uma instituição federal para as UCs veio por meio de uma Medida Provisória (MP no 366 de 26/05/2007), articulada pelo gabinete da então Ministra Marina Silva, que foi a criação do ICMBio.

Porém, algumas diferenças fundamentais afastavam esta ideia da ideia original do IBUC, principalmente três:

- a ampliação de escopo inicialmente previsto, avançando de UCs federais para o conceito de “Biodiversidade”, o que provocou muitas dificuldades de delimitar sua atuação fora das UCs, já que trata-se de um termo muito amplo que pode representar desde ecossistemas, biomas, até grupos de organismos unicelulares (se dizia na época “de baleias a bactérias”)<sup>173</sup>; esta imprecisão conceitual também traria consequências no campo jurídico, como comentado mais adiante;

- foi inicialmente proposto por Medida Provisória, não tendo sido fruto de discussão com funcionários do MMA e suas entidades vinculadas, nem de articulação com a sociedade civil envolvida neste

---

<sup>173</sup> A transposição de conceitos da biologia e ecologia para a estrutura institucional, sem a devida “redução administrativa” foi tema de trabalho anterior do autor analisando o caso do IBAMA e os conceitos de “integralidade do meio ambiente” e o escopo da autarquia (Sales, *et al.*, 2014).



tema; posteriormente, por conta de questionamentos de vários setores ligados aos movimento ambientalista e do próprio do Legislativo, foi retirado como MP e enviado meses depois como Projeto de Lei<sup>174</sup>;

- após debates realizados por grupos de especialistas e dirigentes do governo, trouxe uma drástica redução do Poder de Polícia do governo federal para com os elementos da biodiversidade, por mantê-lo restrito às UCs federais (aproximadamente 10% do território federal), deixando de fora da responsabilidade do novo instituto os 90% em áreas terrestres e quase 98% na área marinha restantes, que, em tese, ficariam por conta do IBAMA.

Fora as inconsistências administrativas e jurídicas deste tumultuado processo de reforma institucional, o que importa observar neste caso é o paradoxo que foi a criação do ICMBio, que, a despeito do nome inspirador, afinal teria como objetivo a conservação da biodiversidade, teve como resultado prático uma redução drástica da capacidade do estado de exercer o poder de tutela com relação à biodiversidade.

O paradoxo se aprofundou mais ainda com auxílio de um planejamento estratégico contratado nos momentos seguintes de sua criação e que de maneira participativa (*sic*) definiu que:

A missão do Instituto Chico Mendes é proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental.

Isso se dá por meio da gestão de Unidades de Conservação Federais, da promoção do desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais naquelas consideradas de uso sustentável, da pesquisa e gestão do conhecimento, da educação ambiental e do fomento ao manejo ecológico<sup>175</sup> (grifo nosso).

O que pode ser concluído com esses movimentos é que, ao criar uma entidade para, em tese, proteger a biodiversidade nacional, foi realizada a proeza de transformar metade do aparato federal dedicado à sua tutela num órgão promotor do desenvolvimento. O mais curioso desse

---

<sup>174</sup> Após alguns questionamentos jurídicos, que incluiu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte da Associação Nacional de Servidores do IBAMA - ASIBAMA (ADI 4029-4/600, de fevereiro de 2008), o texto aprovado em regime de urgência culminou com a promulgação da Lei n.º 11.516/2007.

<sup>175</sup> Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/portal/gestaoestrategica>, consultado em 21/12/2016.

processo de castração do poder de polícia do aparato federal é que ele se deu com auxílio do que havia de mais *moderno* no mercado de consultoria naquele momento, como pode ser observado a seguir:

De forma a modernizar a estrutura de estado para lidar com a gestão da biodiversidade brasileira, logo após a sua criação, o ICMBio iniciou seu planejamento estratégico com o objetivo de implantar modelo de Excelência em Gestão Pública, que é o sistema de gestão de referência para as organizações do setor público brasileiro, para isto, foi realizada a modelagem institucional, implantando-se a gestão orientada para os resultados, com estrutura de gestão por processos. Atualmente, o ICMBio, já opera mediante os instrumentos de Gestão Estratégica, seguindo a metodologia internacionalmente consolidada de *Balanced Scorecard* (BSC) (*idem, ibidem*, grifo nosso).

Este episódio combinado com outros movimentos do governo federal neste campo deixava claro que a dimensão ambiental do PAC era um de seus mais fortes componentes: afinal, formar mão-de-obra especializada e reduzir desperdícios por conta da má gestão e da corrupção eram desafios irrealizáveis no curto prazo. Já, desproteger a natureza fragilizando os mecanismos de proteção a disposição do estado, reduzindo o poder de polícia, era muito mais fácil e, sem dúvida, na visão dos estrategistas do governo, certamente poderia acelerar o crescimento, ou, visto pelo lado negativo, não trava-lo.

O fato de que esses movimentos foram consolidados com auxílio de ferramentas de planejamento “de mercado”, como o BSC, com seus anglicismos e planilhas eletrônicas ágeis e visualmente atrativas, tudo disponível na internet, dava uma aura de *modernidade* ao processo, com base nos conceitos de participação e transparência, afinal, muitos foram ouvidos e os resultados estavam disponíveis na web. Mais uma vez o planejamento estratégico vinha em auxílio de uma situação de fragilidade e titubeio do aparato institucional federal dedicado a cumprir os preceitos constitucionais de proteção da natureza, gerando um ambiente de acomodação oportuna para o momento, pois quem se levantaria em contra um processo tão *moderno, transparente e participativo*?

Um dos Participantes desta pesquisa era muito próximo das posições de comando do MMA neste período e, para ilustrar esses movimentos, elaborou uma narrativa que apesar de ser assumidamente

fictícia, pode guardar relação muito próxima com os fatos que precederam a criação do ICMBio:

Agora faz uma imagem: estamos no governo Lula e Dilma é Ministra Chefe da Casa Civil, com o impasse do licenciamento. Dilma chama Marina e diz: “vou criar a Agência de Licenciamento Ambiental”. Marina diz: “Não faça isso, pois o mundo ambiental a sociedade civil vai cair na tua cabeça, na nossa cabeça; me dê um tempo que vou encontrar uma saída para isso”. Daí Marina faz o que? Retira a biodiversidade do IBAMA, coloca o foco dos servidores na gestão da biodiversidade, cria-se o novo instituto e, como resultado, fica criada a agência de licenciamento, com o mesmo nome do IBAMA, com os mesmos salários, sem ser declaradamente uma agência de controle, mas o cerne, o objeto do IBAMA passa a ser o licenciamento, sem precisar pagar salários de agência reguladora; segue pagando as *merrecas* de Analistas Ambientais. Par mim, este foi o golpe. Mas outras questões também estavam sendo discutidas naquele momento: eu ouvi de dois secretários executivos da Marina, Fulano e Beltrano, dizerem mais de uma vez que, se pudessem acabariam com o IBAMA. Porque era muito difícil: “age demais, dá trabalho demais, é muito complicado”; ou seja, até por falta de entendimento do que é o IBAMA (P6).

Ao mesmo tempo, essa parte da história ajudará a compreender um pouco mais o sentido dado ao aforismo “lei da mordaza”, fio condutor dessa parte da narrativa.

Uma série de discussões sucederam a publicação da Lei com relação ao escopo do ICMBio acerca da abrangência que deveria ter o termo Biodiversidade no novo instituto. Era necessário decidir quais as Unidades, fora as UCs, que deveriam passar a compor a nova estrutura, deixando o IBAMA. Nesse contexto, uma das questões principais foi definir o destino dos Centros Especializados que estavam no IBAMA e que tinham uma história de crescimento em número e experiência construída ao longo dos anos, com foco em unidades ecológicas delimitadas por grupos de espécies, ou temas relevantes à missão do IBAMA.

Ao todo eram 20 Centros Especializados, sendo que 11 deles tinham como objeto de conservação elementos da fauna e recursos pesqueiros, mais um especializado em Cavernas, conforme consta na Port. n° 85 de 19/07/2001:

- Centro Nacional de Manejo de Répteis e Anfíbios - RAN;
- Centro Nacional de Mamíferos Aquáticos - CMA;
- Centro Nacional de Tartarugas Marinhas - TAMAR;
- Centro Nacional de Mamíferos Predadores - CENAP;
- Centro Nacional de Aves Silvestres Migratórias - CEMAVE;
- Centro Nacional de Pesquisa de Peixes Tropicais - CEPTA;
- Centro de Gestão de Recursos Pesqueiros da Região Norte – CEPNOR;
- Centro de Pesquisas e Gestão de Recursos Pesqueiros da Região Nordeste - CEPENE;
- Centro de Pesquisas e Gestão Pesqueira da Região Sul – CEPSUL
- Centro de Pesquisas e Gestão Pesqueira do Rio Grande do Sul – CEPERG;
- Centro Nacional de Estudos e Proteção de Primatas - CPB.
- Centro Nacional de Estudos, Proteção e Manejo de Cavernas – CECAV.

Com base no conceito de Biodiversidade e recomendações da CDB houve a definição que o ICMBio deveria se dedicar à conservação de espécies ameaçadas de extinção, deixando as restantes sob administração do IBAMA, já que o mesmo seguia com o mandato de gestão do uso de recursos naturais, o que, em tese, incluía os recursos pesqueiros.

A imprecisão conceitual do termo “biodiversidade” é um problema não somente científico, que por si só demandaria muito espaço para sua discussão. A respeito desta controversa questão da aplicabilidade do conceito de biodiversidade na ordem jurídica brasileira, Barros Filho *et al*, in Benjamin *et al*. (2013, p. 294) analisaram a diversidade com a qual se utilizam conceitos decorrentes da diversidade ecológica, e termos daí derivados, como sociobiodiversidade e agrobiodiversidade, na legislação brasileira, na qual a imprecisão grassa, e concluem que:

Essa falta de precisão acarreta problemas de ordem jurídica e institucional. Juridicamente, um conceito impreciso determina a falta de que bem realmente deve ser protegido, ou seja, o que é o objeto da norma. Institucionalmente, a falta de um objeto preciso de aplicação das normas acarreta a

falta de efetividade de qualquer política pública neste sentido. Sem precisão de objeto, cresce a incerteza de quais fatores naturais serão protegidos.

A partir dos conceitos observados na legislação, assim como as derivações dadas pelos órgãos estatais, podemos observar três ordens de problemas:

a) Prevalência da proteção da diversidade de espécies e patrimônio genético com finalidades claras de apropriação econômica pelo homem, realizada por meios objetivos de definição de direitos de propriedade;

b) Falta de proteção específica da *abundância relativa*, ou componente de repartição (uniformidade ou dominância), próprio do conceito de diversidade ecológica, embora a Constituição Federal determine a preservação dos ecossistemas em todos os aspectos;

c) Existência de conceitos institucionais derivados de diversidade biológica, mas que não possuem uma fundamentação clara do que está sendo propriamente protegido, o que acarreta insegurança jurídica na aplicação da própria convenção pelos agentes públicos (grifos nossos) (BARROS FILHO *et al.*, 2013, em BENJAMIN, 2013, p. 294)

Independentemente dessas questões, é certo que este caso ilustra com força mais uma situação de transposição conceitual das ciências naturais para as ciências sociais, neste caso para a AP, originando uma desgastante discussão em torno da estrutura institucional que deveria ser adotada.

Este fenômeno não atingia somente o ICMBio/IBAMA, pois a estrutura do MMA também foi sendo alterada ao longo do tempo com reflexos tanto na sua organização interna, como na sua denominação. Sua criação se deu em 1985 (Decreto nº 91145 de 14/03/1985) como Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; em 1990 deu lugar à Secretaria do Meio Ambiente; em 1992, por força da Lei 8490 (de 19 de novembro de 1992) passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente; em 1993, foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal; em 1995 passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; adotou, posteriormente, o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente; somente em 1999, no segundo mandato de FHC, por

meio de uma Medida Provisória (nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999), ele voltou a se chamar Ministério do Meio Ambiente, denominação que sobrevive até os dias atuais. Acompanhando essa verdadeira “dança das denominações”, sua estrutura também era alterada sistematicamente.

Uma das explicações para essa aparente plasticidade conceitual e estrutural pode ser a tardia publicação de sua Estrutura Regimental, que se deu somente em 2007 por meio do Decreto 6101 (de 26 de abril de 2007), na qual a aparece a Biodiversidade como elemento a ser considerado, dessa vez atrelado ao conceito de Florestas na concepção de uma das Secretarias: a Secretaria de Biodiversidade e Florestas - SBF.

O conceito de recursos pesqueiros e biodiversidade marinha é considerado mais abaixo nessa hierarquia: dentre os departamentos subordinados à SBF, um deles, o Departamento de Conservação da Biodiversidade. Este departamento, entre suas 9 atribuições previa numa delas “I - subsidiar a formulação de políticas e normas e definição de estratégias para a implementação de programas e projetos, em temas relacionados com...”; dentre os 11 temas, programas ou projetos, enfim, havia dois deles com este enfoque, o item “j) o uso sustentável da fauna e dos recursos pesqueiros” e o item “l) a proteção e a recuperação de estoques pesqueiros sobreexplotados ou ameaçados de sobreexploração”.

É dispensável tomar mais espaço desta pesquisa em analisar as sobreposições internas às competências entre o MMA e suas autarquias, bastando observar essa confusa “sopa de conceitos” inserida nas estruturas do MMA, mesmo que teoricamente separava a função de “subsidiar a formulação de políticas” prevista para o MMA, das funções de implementá-las, teoricamente previstas para seus órgãos vinculados, no fundo aprofundava as dificuldades de obter alguma integração entre elas. Essa pretensão não só se mostrou ineficaz, haja vista seus resultados, como parece ser, no mínimo, ingênua, pois a ideia de separar formulação de implementação de PPs, como se fossem eventos distintos, tem mais função como artifício metodológico ou recurso meramente didático na explicação fásica da evolução de PPs.

Na prática, ao menos no parece ser o caso observado nesta pesquisa, o *formular* e o *implementar* acontecem simultaneamente e envolvem os mesmos agentes num processo dialógico intenso, ou seja, não se apartam na sua gênese, conforme demonstra a realidade evidenciada neste estudo. Porém, contrariando essas suposições teóricas, essa separação seguiu sendo importante nos movimentos estruturais entre MMA e suas autarquias, como demonstra a adaptação contínua do próprio MMA, criando e modificando seu desenho institucional ao sabor das discussões conceituais vistas como mais atuais em cada momento, como

era o caso da guinada social do ambientalismo, ou dos conflitos mais fortes, que demandavam criar “caixinhas” que dessem conta de enfrentá-los e darem respostas às demandas formais que acabavam sendo direcionadas ao Ministério. Esse parece ter sido o caso do objeto desta pesquisa, do Problema Público e da PP demandada a ir a seu auxílio, pois os conceitos de “uso sustentável da fauna e dos recursos pesqueiros” e o a proteção e a recuperação de estoques pesqueiros sobreexplorados ou ameaçados de sobreexploração” aparecem explicitamente da sua estrutura formal.

Analisando o processo contínuo de fragmentação da gestão relatado neste estudo, o qual vem sendo descrito com mais ênfase na sua direção horizontal, na “divisão do indivisível” entre diferentes pastas, esta parte da instabilidade entre MMA e suas entidades subordinadas acrescentam a fragmentação vertical, pois ocorrente dentro do mesmo sistema hierárquico, aumentando sobremaneira a confusão organizacional existente.

Certamente essa situação agravava cada vez mais a busca por um “endereço” para este problema dentro do governo, principalmente aos “olhos” das Tartarugas Cabeçadas, Tubarões Martelo e seus infinitos companheiros na classe de recursos pesqueiros ou fauna marinha ameaçada, e os humanos de alguma forma agrupados como usuários, cientistas, ativistas ou agentes públicos envolvidos nessa trama.

Deixando ao lado mais este capítulo dramático da instabilidade institucional, que é a conflituosa convivência entre mandatos tão próximos separados entre ministérios ou sobrepostos numa mesma pasta, o desafio mais intensamente discutido seguia sendo a acomodação dessas competências entre o aparato já existente na SEAP, no IBAMA e o recém criado ICMBio.

Se recursos pesqueiros são parte da biodiversidade, como resolver essa divisão? Mais uma vez os conceitos da biologia foram acionados para auxiliar essa decisão. Após acaloradas discussões, os dirigentes da época afirmaram que o ICMBio não deveria tratar de pesca, pois isso já estava sob gestão do recém criada Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura - SEAP.

Mesmo sob pressão argumentativa de parte dos analistas ambientais envolvidos nessa consulta, que advogavam a favor de manter todos os Centros juntos, fosse no IBAMA, fosse no ICMBio, houve a decisão de manter os Centros Especializados em Gestão de Recursos

Pesqueiros no IBAMA<sup>176</sup>; os restantes, envolvidos com a fauna e o de Cavernas, iriam para o ICMBio, conforme explicitado na página oficial do Instituto:

Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Lei nº. 11.516 de 28/08/2007) e a definição de suas finalidades e ações (Decreto nº. 6.100 de 26/04/2007), alguns Centros Especializados do IBAMA foram incorporados à estrutura organizacional do Instituto Chico Mendes, conforme Portaria nº 78, de 03/09/2009, que cria os Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação. Diante das atuais competências delegadas aos Centros de Pesquisa, atribuições anteriormente desenvolvidas no âmbito do IBAMA não foram recepcionadas pela Portaria nº 78, principalmente àquelas relacionadas ao licenciamento ambiental<sup>177</sup> (grifo nosso).

Essa resolução teve como resultado uma confusa situação de manter essas estruturas no IBAMA, exatamente quando esta autarquia estava em pleno movimento de priorizar o Licenciamento Ambiental e torna-lo mais célere, atendendo assim aos interesses do PAC.

O que importa neste momento é entender que os Centros Especializados em fauna, quando no IBAMA, eram acionados regularmente para se manifestar nos processos de licenciamento conduzidos pelo instituto e, por fazerem parte da mesma organização, a comunicação entre a área de licenciamento e os Centros era realizada por meios convencionais, como e-mail ou memorandos internos.

Porém, uma vez efetuada a transferência para o IBAMA, isso não seria mais possível, segundo o entendimento dos dirigentes, interpretando as normas burocráticas que regem a comunicação formal entre autarquias. Ou seja, mesmo estando vinculados ao mesmo ministério, o MMA, a relação direta entre os Analistas do IBAMA e seus colegas do ICMBio não poderia mais seguir acontecendo da mesma maneira.

Acontece que os processos de licenciamento têm prazo para serem analisados e possuem alta complexidade, principalmente por envolverem diferentes ambientes, tipos de impactos e por afetarem potencialmente

---

<sup>176</sup> Por alguns anos os Centros de Gestão de Recursos Pesqueiros ficaram “no limbo”: outro aforismo emerso dos dados e que será comentado mais adiante.

<sup>177</sup> Disponível em: <http://www.ICMBio.gov.br/cecv/>, consultado em 21/10/2016.



distintos táxons, como tartarugas marinhas, mamíferos, peixes, etc., o que exigia dos Analistas do IBAMA um conhecimento amplo e ao mesmo tempo especializado em todos os elementos envolvidos em cada processo. Uma vez que, antes da separação dos dois institutos, essa comunicação era franca entre os especialistas do IBAMA e dos Centros especializados, houve um natural movimento de seguir assim e, dessa forma, os Analistas do IBAMA se utilizavam do conhecimento dos Centros, mesmo que esses últimos estivessem no ICMBio. Essa comunicação seguia sendo feita, em geral por meio de e-mails institucionais e, dessa forma, os processos de licenciamento seguiam sendo qualificados com a participação dos Especialistas do ICMBio. De alguma forma, essa prática não foi vista com bons olhos pela direção de ambas as autarquias e pelo MMA.

O resultado foi a “regulamentação” dos mecanismos de licenciamento por parte do MMA, o que foi realizado por meio de uma norma, a Portaria nº 55 de 17/02/2014 do MMA, que, dentre os 24 artigos, destaca-se:

Art. 19 – “A troca de expedientes e documentações entre o IBAMA e o Instituto Chico Mendes se dará, exclusivamente, entre os Diretores responsáveis pelas áreas de licenciamento e autorização, preferencialmente por meio eletrônico”.

Este ato tornou ilegal a comunicação direta entre os servidores das duas autarquias, que somente poderiam fazê-lo por meio dos dirigentes, com todos os trâmites administrativos que isso requeria, dificultando ou até inviabilizando esta cooperação tendo em vista o tempo que esses procedimentos tomavam, sem falar do poder discricionário dos diretores em avaliar a pertinência das consultas, podendo questioná-las ou, até discordar dessa necessidade.

Isso foi entendido como um ato repressor da livre comunicação entre os Analistas do MMA, de um lado os responsáveis por analisar os processos de licenciamento ambiental, no IBAMA e, de outro, os especialistas em determinados táxons ou ecossistemas, transferidos ao ICMBio. Daí surgiu a percepção de estarem sendo tolhidos nesse quesito, justificando, segundo suas perspectivas, o conceito da “Lei da mordaca”, que acabou saindo do âmbito das discussões internas entre os servidores e alcançou a imprensa<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> “Servidores denunciam mordaca na direção de licenciamento do IBAMA:

a.8) Transição de supetão (ficando no vácuo): Estes aforismos referem-se ao processo de mudança na estrutura institucional efetuada sem discussão ou negociação prévia com os servidores, que são surpreendidos com a extinção, fusão ou cisão de autarquias, criação de novas estruturas na mesma organização, ou mudança de nomenclatura e/ou de vinculação hierárquica de unidades administrativas numa mesma estrutura.

A criação do ICMBio em 2007 foi de surpresa para todo mundo, porque ninguém esperava, foi de supetão. Na CGREP ninguém estava disposto a mudar para outro órgão, mas eu e mais dois ou três, que participamos do processo, fizemos greve, fomos p congresso, e vimos que não havia mais espaço p o trabalho com pesca no IBAMA; (...) foi na mesma época que o pessoal da fauna e da pesca já vinha por iniciativa própria para propor uma estrutura de trabalho, de funções, de funcionamento, no vácuo que havia sido criado com a notícia da divisão do IBAMA (P2) (grifo nosso).

Este fenômeno foi caracterizado pelo autor como uma categoria teórica importante para a formulação da teoria substantiva que emerge dos dados: a “Instabilidade da Estrutura”. Apesar de aparecer fortemente nas falas dos participantes da pesquisa, esta categoria já vinha sendo cotejada desde o início deste estudo, por fazer parte do que a TFD denomina de “conceitos sensibilizadores”, visto pelo autor como fenômeno incontornável para a compreensão dos movimentos institucionais intempestivos da APB e suas consequências para as PPS.

O caso comentado acima trata da criação do ICMBio e da consequente divisão das atribuições do IBAMA, comentado anteriormente para explicar o aforismo “lei da Mordaca”. O termo utilizado, “de supetão<sup>179</sup>”, é representativo da maneira como esse tipo de mudança da estrutura é vista pelos servidores que, sem aviso prévio, são

---

Funcionários foram afastados por suposta insubordinação a ordens superiores” Manchete de reportagem de O Globo, por Danilo Fariello, 13/01/, disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/servidores-denunciam-mordaca-na-direcao-de-licenciamento-do-IBAMA-20772431>, consultado em 15/01/2017.

<sup>179</sup>Significa: de repente, de forma inesperada, de súbito, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], <https://www.priberam.pt/dlpo/supet%C3%A3o>, consultado em 16-05-2016.

envolvidos nessas decisões mais como objeto de acomodação institucional, para adequar lotações e justificar novos desenhos organizacionais, do que para usar seus supostos talentos e experiências para aprimorar a qualidade do que se produz nas instituições.

Assim, de supetão, são levados a analisar rapidamente os movimentos da estrutura e têm que se posicionar quanto às decisões relacionadas à divisão das atribuições no novo desenho e os desdobramentos que isso pode ter nas suas carreiras, inclusive nas suas lotações, que podem mudar radicalmente e, a depender de uma série de circunstâncias, podem obrigar a remoções de áreas ou até a mudanças de domicílio.

É esperado que essas situação crie um ambiente de insegurança e de expectativas quanto ao futuro, com várias consequências negativas, ao menos nos momentos que sucedem a publicação dos atos normativos que trazem essa nova realidade para eles, ou como preferiram nominar, “no vácuo” criado com essas mudanças estruturais.

Dúvidas reais passam a povoar as mentes dos servidores e “os corredores” das instituições nesses momentos: “será que vou ser remanejado?”, “Em que área vou trabalhar?”, “Quem será meu chefe?”. “Vou ter que me mudar de cidade?”; estes exemplos ilustram questões particulares, problemas relativamente prosaicos quando comparados ao que pode se passar com os problemas gerados com relação ao conhecimento acumulado por esses servidores. Neste particular, tudo indica que nem de longe há a preocupação com as consequências que essas mudanças bruscas podem trazer para os resultados e objetivos da administração pública. Aparentemente, os interesses são outros.

Do ponto de vista das teorias que tratam da gestão do conhecimento em organizações, a importância deste elemento para os resultados das organizações é de tal monta que o conhecimento deveria ser objeto de planos específicos voltados para sua gestão, visto como ativo fundamental para aprimorar a administração pública (KARL WIIG, 2002; BATISTA *et al.*, 2012).

Desde o início dos anos 2.000 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - vem se dedicando a estudar e lançar diretrizes acerca dessa abordagem para a administração pública no Brasil, tendo publicado uma série de estudos com este tema (IPEA, 2004, 2005 e 2006), incluindo o desenvolvimento de um modelo para sua gestão (IPEA, 2012); e, posteriormente, avaliou a implementação deste modelo em 5 organizações públicas (IPEA, 2014). Surpreendentemente as organizações vinculadas à área do meio ambiente, ou desconhecem totalmente essas diretrizes, ou, mais provável, o açodamento em realizar

as mudanças na estrutura impede que este aspecto seja minimamente considerado<sup>180</sup>.

Muitos servidores se formam na lida com a AP e acabam por se especializar em determinados temas e dominar áreas do conhecimento muito específicas, como é o caso da gestão de recursos pesqueiros ou de conservação de espécies ou ecossistemas. Aparte isso, é evidente que o funcionamento da máquina pública tenha seus segredos, seus meandros, suas “pegadinhas”, como qualquer outro domínio de conhecimento, e que a experiência acumulada por parte dos funcionários os transformam em verdadeiros especialistas nesses procedimentos técnico-burocráticos, a ponto de que em alguns casos, sejam quase que insubstituíveis. É natural que o conhecimento acumulado seja valorizado por eles e que passem a se preocupar para onde vão ser deslocados nessas mudanças, se serão valorizados, se poderão seguir trabalhando com seus colegas já conhecidos e, em muitos casos, com os quais desenvolveram relações de confiança ou amizade. Os prejuízos para a AP nem podem ser estimados com este tipo de mudança abrupta quando se avalia o conhecimento perdido ou dissipado com esses tipos de movimentos. Se é assim no nível microsociai, visto na escala dos indivíduos, o que dizer do nível meso, quando estruturas inteiras são deslocadas ou então deixadas de lado pela AP? Esta questão aciona outros aforismos emersos dos dados, como pode ser visto a seguir.

a.9) Ficando no limbo; as viúvas da SUDEPE: Limbo é uma palavra que pode ter muitas conotações, incluindo religiosa, pois a ele se referiam antigos textos católicos que apontavam o limbo como “o destino daqueles que não receberam o sacramento do batismo; (...) com base na origem da palavra, o significado figurado de limbo revolve sobre o estado daquilo que foi negligenciado, esquecido”<sup>181</sup>. Nesta pesquisa, se supõe, é com este último significado que o termo foi empregado pelos participantes para se referirem ao sentimento que tiveram por conta de não terem clara qual sua vinculação na estrutura do governo, após as mudanças “de supetão” às quais as organizações da área de meio ambiente foram submetidas nas últimas décadas.

---

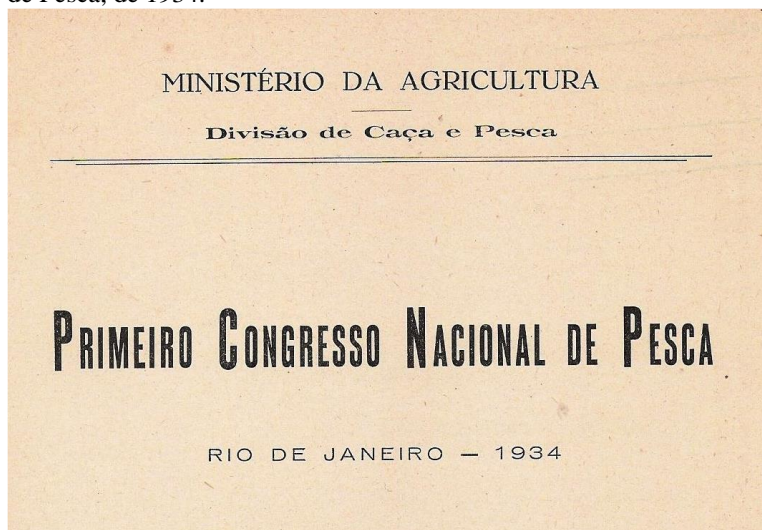
<sup>180</sup> Talvez isso explique também a ausência do IPEA nos projetos de planejamento estratégico realizado nessas organizações que, invariavelmente, contratam empresas “de mercado” para esse fim, ao invés de se assessorar do IPEA em situações que supostamente seria o mais indicado. Mas isso é outro capítulo dessa trama...

<sup>181</sup> Disponível em <https://www.significadosbr.com.br/limbo>, consultado em 20/12/2016.

A partir de 2007, foi todo mundo para o ICMBio. Seis meses depois volta pro IBAMA, só que sem decreto, somente termo de cooperação. Depois de quase dois anos saiu o decreto e voltamos ao IBAMA, mas só a estrutura física. Neste tempo foi criado o MPA e foi enviado um documento providenciando as negociações para passar o CEPSUL ao MPA, pois os servidores continuariam ligados ao ICMBio. Resultado, depois de um tempão, saiu, voltando o Centro ao ICMBio. Ficamos no limbo de 2008 a 2012, indo e voltando. Depois, perdemos a UG, que passou à Superintendência em Florianópolis” (P14). “Mas aí o CEPSUL, em 2009, passa por um período com a promessa de voltar para o IBAMA, mas continuou no Chico Mendes. Mas os Centros não retornaram, ficaram no ICMBio com a promessa de voltar para o IBAMA, o que acontece somente em 2011. Isso atrapalhou muito os Centros de modo geral. Quando realmente ocorreu, se não me engano, somente em 2011. Mas quando ele oficialmente voltou p o IBAMA, a conversa já é outra, já não se queria muito que os Centros ficassem no IBAMA, já queriam que eles ficassem no ICMBio... O que houve foi que servidores lotados numa autarquia trabalhando noutra autarquia (P15). (grifo nosso)

A confusão evidenciada nos depoimentos acima transcritos não é compreensível num primeiro olhar, pois trata de uma situação que provoca dúvidas nos próprios envolvidos neste dramático movimento da estrutura administrativa das autarquias IBAMA e ICMBio. As discussões acerca deste caso remontam décadas de história da APB quanto a definir qual o lócus adequado para a administração da pesca no governo. A título de retomar esta trama, estão copiados a seguir algumas passagens deste dilema nacional:

Figura 9: Reprodução de trechos do documento Primeiro Congresso Nacional de Pesca, de 1934.



## A necessidade de transferência dos serviços sociais e de fiscalização da pesca para o Ministério da Marinha

Pelo decreto n. 23.150, de 15 de agosto de 1933, resolveu o Governo Federal transferir os serviços da pesca da pasta da Marinha para a da Agricultura.

O folheto intitulado "Atividades do Serviço de Caça e Pesca", dado à publicidade pela Diretoria dos referidos serviços, menciona as razões pelas quais se justificava tal transferência, dentre as quais consigna as seguintes:

1.<sup>a</sup>, por ser a pesca uma parte da indústria animal, assunto de competência do Ministério da Agricultura;

2.<sup>a</sup>, por não dispor o Ministério da Marinha de elemento para os estudos de caráter científico especializado;

3.<sup>a</sup>, por falta de continuidade administrativa e funcional do pessoal;

4.<sup>a</sup>, por não haver colisão de atribuições do Ministério da Agricultura com as Capitânicas de Portos, uma vez que já existem vários serviços que trabalham em colaboração com as mesmas, tais como: a Inspeção de Portos, Rios e Canais; Saúde do Porto; Alfândega; Polícia Marítima e até mesmo o Lloyd Register, incumbido da inspeção dos navios;

5.<sup>a</sup>, porque a pesca constitui um assunto de menor interesse para a Marinha, diante dos seus grandes problemas de ordem técnica especialmente;

6.<sup>a</sup>, porque a prática tem demonstrado, no mundo inteiro, que a pesca só tem dado resultados quando subordinada a ministérios civis, como em quasi todos os países, havendo até os que possuem o Ministério da Pesca, como, por exemplo, a Inglaterra.

Termina o arrazoado por declarar que o Serviço da Pesca não deveria permanecer na pasta da Marinha, onde se encontrava por força de circunstâncias fortuitas, passando para o Ministério da Agricultura, onde cabe mais devidamente e onde mais facilmente tornar-se-á mais útil e eficiente ao país.

Analisando-se atentamente as razões apresentadas para justificar a transferência dos serviços da pesca para o Ministério da Agricultura, verifica-se que o item 3 é o único que envolve perfeitamente os serviços sociais e de fiscalização da pesca, aludindo a falta de continuidade admi-



nistrativa e funcional do pessoal, alegação fraca e que não poderá resistir à mais leve contestação.

O serviço de reorganização das colônias de pescadores do Estado do Rio, afeto desde janeiro do corrente ano à Confederação Geral, vem provar à sociedade que o problema social e o da fiscalização, tudo o indica, não pudera deixar de ser subordinado à pasta da Marinha.

De fato, o nosso pescador, por tradição, costuma ver na pessoa do capitão dos portos a sua maior autoridade, o seu maior conselheiro, o seu guia.

A diretoria da Confederação Geral, após o trabalho de legalização definitiva das diversas colônias que tem organizado ao longo do litoral fluminense, tem invariavelmente apelado para a cooperação e a boa vontade do respectivo capitão dos portos, solicitando o seu inestimável apóio para que a obra iniciada não tenha solução de continuidade. No único município fluminense percorrido pela comissão, que não existe a autoridade naval local, a organização deixou e vem muito deixando a desejar, ante a intromissão do prefeito local nos assuntos de pesca, com sérios prejuízos para a vida da colônia. Referimo-nos ao município de Maricá, onde, apesar do esforço e do interesse demonstrados pelo presidente da colônia, a ausência do capitão do porto se faz notar de modo acentuado. Aliás, é essa impressão geral reinante nas praias, sentida por todos aqueles que, de algum modo, se acham ligados ou interessados pelas organizações das colônias.

Quanto à fiscalização da pesca e das condições legais, os pescadores, relativamente aos meios de transportes, tudo indica que a autoridade naval ante o aparelhamento material de que são dotados os capitães de portos, deve caber a direção de tal serviço, sem falar no prestígio que naturalmente decorrer da presença do militar nas praias.

É uma verdade insofismável que não pode ser contestada, é que a experiência comprova a cada momento.

Assim sendo, pensa a 4.ª Secção que o 1.º Congresso Nacional de Pesca deverá submeter ao plenário a sugestão que ora formulamos e que fazemos consubstanciar na seguinte proposta:

O 1.º Congresso Nacional de Pesca, após a devida discussão e aprovação em plenário, proporá ao Governo da República a transferência dos serviços sociais e de fiscalização da pesca para o Ministério da Marinha, abrangendo as associações da classe, organização e direção e fiscalização das colônias de pescadores, permanecendo, todavia, sob a alçada do Ministério da Agricultura os serviços comerciais, industriais, técnicos e científicos, esses ainda com a colaboração material do Ministério da Marinha.

Para que estes serviços não venham a sofrer solução de continuidade, decorrente da instabilidade do pessoal que lhe estiver à testa, o Congresso sugerirá também ao Governo a nomeação de oficiais, sub-oficiais e sargentos reformados ou da reserva para constituírem a divisão de pesca e saneamento do litoral, que ficará afeta diretamente à Diretoria da Marinha Mercante.

Esse pessoal, ressalvadas circunstâncias imperiosas, será nomeado por espaço nunca inferior a cinco anos, permanecendo nos cargos enquanto bem servirem.



A 4.<sup>a</sup> Secção do 1.<sup>o</sup> Congresso Nacional de Pesca desobriga-se, dêsse modo, de uma tarefa a seu ver de grande importância para a vida, bem estar e prosperidade dos pescadores brasileiros.

Rio de Janeiro, em 25 de outubro de 1934. — *Wigand Joppert*, relator  
— *Paulo V. da Rocha Viana*. — *Noronha Santos*.

Prejudicado, 6 de novembro de 1934. — *M. Rocha*.

Como pode ser observado nesta peça histórica da APB, desde o início do século XX, no primeiro fórum científico reunido em torno do tema da pesca, a questão de “onde a pesca deveria estar” na estrutura do governo já era um tema controverso. O trabalho acima apresenta argumentos em favor de uma divisão, na qual os “serviços sociais e de fiscalização” deveriam ficar a cargo da Marinha do Brasil e os “serviços comerciais, industriais, técnicos e científicos” com o Ministério da Agricultura.

Seguramente as várias dimensões envolvidas com a atividade pesqueira suscitam dificuldades de alocar esta atividade em um marco institucional já fragmentado em relação às funções públicas agrupadas nos Ministérios.

Questões de segurança à navegação e de normatização e fiscalização de meios flutuantes nunca se distanciaram muito da ação da Marinha, e, pela natureza de algumas tarefas seguem até a atualidade sob sua gestão, vinculadas ao papel de Autoridade Marítima<sup>182</sup> exercida pelo Comando da Marinha. O que difere da proposta contida no trabalho acima é o que denominaram de “serviços sociais” relacionados a assistência às colônias de pesca, que deixaram de ser parte do escopo da atuação Marinha há muito tempo; e a fiscalização que, embora ainda tenha

---

<sup>182</sup>Autoridade Marítima é o representante legal do país, responsável, dentre outras atribuições, pelo ordenamento e regulamentação das atividades da Marinha Mercante, cabendo a ela promover a implementação e a execução da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana, a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio (grifo nosso). Disponível em <https://www.mar.mil.br/cprs/cprs/adm/automaritima.htm>, consultado em 12/12/2016.

interface com o papel de manutenção da segurança náutica, não é exercida por essa força com relação aos requisitos legais de pesca. Embora a Marinha apoie missões de fiscalização de pesca com meios flutuantes, quando acionada pelo IBAMA, há sempre que ter contrapartida financeira do órgão ambiental com relação a combustível e outros insumos. Ou seja, embora a Marinha tenha a atribuição de

O outro conjunto de estratégias agrupadas no que se propunha ficar com o Ministério da Agricultura – os serviços comerciais, industriais, técnicos e científicos -, é, todavia, na atualidade, o “pomo da discórdia” que move posições divergentes com relação a quais estruturas da AP deveriam estar vinculados.

Como pôde ser evidenciado na Construção do Objeto quanto a esses movimentos, fora alguns momentos nos quais houve “alguma” estabilidade, restritos à época da estruturação da SUDEPE entre os anos 70 e meados de 80, a instabilidade da estrutura da AP dedicada a estes temas foi imensa, com mudanças abruptas das estruturas entre diferentes ministérios e autarquias, com divisões das atribuições sendo realizadas com base em lógicas diferentes, mutantes ao longo do tempo e quase sempre tributárias de interpretações de conceitos biológicos e sociais transpostos para a estrutura administrativa, numa confusão generalizada que é de difícil interpretação para leigos e, certamente para os próprios especialistas.

O caso retratado na visão dos participantes acima transcritas se refere a um Centro de Pesquisa especializado em pesquisa e gestão de pesca e de recursos pesqueiros, o CEPSUL, criado em 1984 vinculado à extinta SUDEPE. Após 5 anos de vida institucional, época mais estável dessa unidade, com a criação do IBAMA em 1989, recomeçou o drama das mudanças abruptas que refletiam diretamente nas atribuições definidas para o CEPSUL, como pode ser observado na visão dos Participantes transcritas abaixo:

A estabilidade e maior que eu considero foi na SUDEPE; depois, com a criação do IBAMA, teve o DPA em 98, a SEAP em 2003 e o MPA em 2008. Fora as mudanças internas que foram muitas (P6). Isso ocorreu até mais ou menos 2003. De lá pra cá, talvez num primeiro momento de forma inconsciente, no segundo momento admito que foi consciente, a desestruturação passou a ser um elemento da gestão! Houve um “break” intencional na gestão da informação, a mais rudimentar possível por exemplo é não ter estatística nesse

país... há 8 anos não há estatística no país. Isso foi abandonado!!! Considero inadmissível não ter estatística há 8 anos no país” (P12). Nessa época, em 1992, o IBAMA estava adequando seu planejamento estratégico. CEPSUL era chamado Centro de Pesquisa e Extensão de Recursos Pesqueiros da Região Sudeste e Sul, ainda nomeado pela SUDEPE. Mesmo no IBAMA continuou por um tempo com esse nome, porém a extensão não era objetivo do órgão, então mudou o nome para Centro de Pesquisa e Gestão do Uso de Recursos Pesqueiros da Região Sudeste e Sul. Era uma novidade para todos (P14). Daí começou a desestruturação de toda as funções da administração da pesca. No início do IBAMA tínhamos alguma continuidade, mas daí começamos a ter o grande problema das políticas públicas, a falta de planejamento e a descontinuidade (P21). E aí se fez um acordo político, do lado do MMA estava Fulano e outros e do lado de lá estava o Sicrano, os empresários, a pesca artesanal, e alguns técnicos do IBAMA que foram para lá, pois nunca entenderam as mudanças e se sentiam viúvas da SUDEPE (P6) (grifo nosso).

Obviamente a conjuntura e os condicionantes históricos cambiaram bastante desde 1934 até a atualidade, mas não pode-se deixar de notar um aspecto interessante quando comparando as recomendações do trabalho do Primeiro Congresso de Pesca com os movimentos relatados pelos participantes relativos ao CEPSUL: a preocupação dos especialistas em 1934 com a gestão do conhecimento era muito mais priorizada que na atualidade, vide trecho transcrito do trabalho referido:

Para que estes serviços não venham a ter solução de continuidade, decorrente da instabilidade do pessoal que lhe estiver à testa, o Congresso sugerirá também ao governo a nomeação de oficiais, suboficiais e sargentos reformados ou da reserva para constituírem a divisão de pesca e do litoral, que ficará afeta diretamente à Diretoria da Marinha Mercante (Imprensa Nacional, 1945, p.242).

Se havia este tipo de preocupação naquele momento, em 1934, como explicar que mais de 80 anos passados, com a evolução das ciências e dos problemas sociais e ambientais relacionados com a atividade pesqueira, o governo federal tenha mantido “no limbo” estruturas administrativas especializadas<sup>183</sup> em tratar dessas questões? Que País se daria a este “luxo”? Com quais objetivos? Seria somente por incompetência de seus dirigentes? Ou por ignorância de seus cientistas? Ou pode ser por motivos “políticos”, essa “caixa preta conceitual” na qual cabe de tudo um pouco? E o papel da ciência da administração neste contexto? E da ciência do direito? Caberia questioná-los? Essas questões desafiam a capacidade de racionalizá-las a ponto de se obter respostas objetivas, mas podem fornecer a esta pesquisa algumas pistas que ajudem a compreender as reais razões para este quadro bizarro da realidade nacional.

A despeito de algum possível interesse estratégico obscuro que alimentam o imaginário com teorias conspiratórias (poderia ser o PAC?), este quadro dramático evidencia não somente um flagrante descuido com a natureza, seja vista como recursos, seja como biodiversidade, mas também com relação à atividade econômica e aos aspectos sociais relacionados à atividade de pesca, assim como retrata uma postura de total desprezo pelo recurso público investido na formação e na manutenção dessas estruturas especializadas.

Soma-se a estes elementos uma postura de desatenção direcionada aos recursos humanos, área que ultimamente o jargão administrativo tem se denominado de “gestão de pessoas”, pois o que ficou “no limbo” não foram somente as siglas ou estruturas físicas, mas as pessoas, que afinal de contas, “contam” ou “deveriam contar”, já que está-se falando de dezenas de especialistas formados pelo governo federal durante décadas e que acumularam experiência num tema complexo que é a gestão de recursos pesqueiros e as ciências que respaldam essa estratégia, seja no campo das biológicas, seja no campo das ciências sociais e econômicas envolvidas.

O sentimento perplexidade e de insegurança criado nesta área fica evidente quando se observa a percepção de se sentirem “viúvas” da

---

<sup>183</sup> Importante notar que o CEPSUL é um dos cinco centros de pesquisa que ficaram nesta situação e que possuíam dezenas de especialistas, laboratórios e embarcações de pesquisa. Os demais são o CEPNOR, localizado em Belém/PA, o CEPENE, localizado em Tamandaré/PE, mais o CEPERG, localizado em Rio Grande/RS. O quinto, o CEPTA, localizado em Pirassununga/SP, dedicado a recursos pesqueiros de águas continentais, foi transferido para o ICMBio na sua criação.

SUDEPE, ou de qualquer outra estrutura que dê sentido às suas carreiras e às causas com as quais se identificavam durante sua formação.

## 5 CONCLUSÕES (Axiomas e análise integrativa)

Um copo meio cheio ou meio vazio? Esta pesquisa foi concebida, planejada e executada com base na segunda visão, a que afere o olhar para a escassez ao invés da abundância. O fato de ter trazido o Formalismo como hipótese geral é prova disso, pois ao pressupor uma distância entre as normas e os fatos, dá atenção muito mais às assimetrias que às possibilidades de aproximação entre o que se almeja e aquilo que realmente se logra realizar.

Por este motivo estas conclusões acerca dos achados da pesquisa, aquilo que “os dados” trouxeram como pistas da realidade observada, acaba por seguir este olhar. Isso não quer dizer que não tenha havido avanços na implementação desta PP, o que certamente houve, mesmo que de forma espasmódica, como comprovam vários fatos relatados nas Linhas do Tempo da PP que foram formuladas para auxiliar nesta descrição. Ao mesmo tempo, seria uma temeridade interpretar que a APB não operava processos administrativos básicos, como a compra de insumos ou a contratação de serviços segundo as regras e normas vigentes; certamente isso ocorreu e ocorre em alguma medida. Mas para ser coerente com a abordagem definida, deve-se assumir que o foco desse estudo são as assimetrias, aquilo que foge à uma possível normalidade na condução de uma PP e na atuação da APB para sua implementação.

As lentes escolhidas para a imersão nos dados trouxeram à tona dois blocos de informações, tanto a “estória” da PP contada pela interpretação do autor das interpretações dos participantes, como os Aforismos que apareceram nos dados e foram escolhidos para trazer um pouco da realidade da APB aplicada neste fenômeno. Ambos os blocos de resultados trazem essa marca: a de ressaltar as assimetrias.

Sendo assim, é com referência a essa *distância* que se inquiriu o objeto, na busca de saber “o que é” esta PP, com sentido de sua evolução ao longo da história, e “como” a APB opera no aparato institucional estabelecido para este fim.

Convergente com a assunção da imensa complexidade destes dois fenômenos, a PP e a APB, esta síntese deve primar por um esforço muito forte de síntese e objetivação, tentando assim trazer à baila aqueles fatores que demonstraram maior força na manutenção ou alargamento do Formalismo, mais um processo violento de escolhas por parte do

pesquisador, que o obriga a se auto justificar do porquê utilizar determinados elementos em detrimentos de outros.

Como visto nos capítulos anteriores, há nos dados informações importantes a respeito dos indivíduos, de suas motivações pessoais, das influências que cada um dos participantes teve na infância ou adolescência e que os levaram a estipular seus objetivos e definir suas causas, seus sonhos e suas trajetórias. Porém, por uma opção metodológica, esta escala do indivíduo não será aprofundada neste momento, tendo sido utilizada somente para explicar a formação dos grupos, as motivações iniciais dos indivíduos para forma-los, suas características, suas práticas e seus efeitos para a construção da PP. O que se quer reforçar neste caso são as consequências práticas das ações desses agentes na formação dos grupos e destes para com o objeto de pesquisa.

Esta síntese, também deve reforçar a perspectiva das espécies de não humanos envolvidas nesta trama, como posição da qual se projeta o olhar sobre os fenômenos analisados - esta PP, modulada pela APB - quando confrontados com algumas das teorias dedicada a este tema, desde que (isso é fundamental) os dados converjam ou se aproximem delas.

A forma de apresentar a realidade (teoria) como uma narrativa reforçou a ideia de partes e suas relações, trazendo à tona a imensa complexidade deste fenômeno com sua miríade de relações sociais, políticas e organizacionais que foram sendo analisadas, mesmo que superficialmente, no decorrer da pesquisa.

Frente às teorias mais usuais para análise de PPs, esta característica processual e construtivista converge fortemente com a ideia de “incrementalismo” desenvolvida por Lindblom, que pode ser entendido como “ajustamento interpartes”, subsidiário da noção de “pluralismo” (LINDBLOM, In SALM e HEIDEMAN, 2010, p. 192-199), não só pelas possibilidades ontológicas de análise, mas principalmente pela preocupação maior em descrever a sociologia dos processos do que em buscar “inteligência” ou racionalidade neles<sup>184</sup>.

Comparativamente às outras abordagens consideradas neste estudo para análise de PPs, notadamente a ontologia de Kingdon (2003), com o Modelo de Múltiplos Fluxos, e a abordagem das “coalizões de defesa”,

---

<sup>184</sup> Esta perspectiva não afasta a possibilidade de utilizar outros esquemas teóricos para auxiliarem nas análises, mas revela um caminho aparentemente mais coerente entre “esta teoria” (substantiva, portanto limitada a este fenômeno situado no tempo e no espaço) e as abordagens teóricas mais usuais para este tipo de análise.

de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999), ou ainda o conceito de comunidades epistêmicas de Knorr-Cetina (1999), que trazem categorias teóricas adequadas para interpretar os movimentos de consolidação e disputas entre grupos nos momentos de implementação da PP, a abordagem incrementalista parece ser mais adequada para caracterizar de forma mais ampla a formação desta PP, desde seus primórdios, até suas fases mais contemporâneas, como processo de longo prazo.

Mais que uma teoria da decisão, vista como um tipo de ação individualizada e centralizada nos chamados tomadores de decisão ou os planejadores de PP (os administradores), ou ainda como método de análise ou formulação de PPs, este esquema teórico apresentou-se como suficientemente forte para explicar a miríade de decisões evidenciadas no processo de construção desta PP, desde que esta transposição seja efetuada com a devida adequação em termos de escala temporal.

O uso da teoria incrementalista para caracterizar uma PP como processo historicamente construído é relativamente “natural”, afinal, em política, fora as revoluções, quase tudo acontece de maneira incremental ; e traduz uma assunção muito simples: que visto numa escala mais alargada do tempo, como processo de longo prazo, toda PP pode se ajustar a este esquema geral, assim como um edifício depois de construído sempre pode ser interpretado em termos de etapas dessa construção; a diferença é a existência ou não de uma inteligência gestora – com o sentido de gestar e não de gerir - e predecessora da construção, um plano (uma planta) e um planejador (um arquiteto), que parecem ausentes no primeiro caso. Esta questão, se supõe, pode ser elucidada se compreender-se melhor a natureza do “fluxo”, essa força propulsora que parece atuar “empurrando” a realidade para determinado rumo: o de consolidar uma determinada PP.

Tanto a relação valorativa entre metas e ações, quanto a análise entre meios e fins, dois dos princípios basilares da abordagem incrementalista ((LINDBLUM, In SALM e HEIDEMAN, 2010, p. 165), não acontecem somente de forma centralizada, nas mãos de agentes públicos que dirigem os rumos da PP; ao que parece, essas relações são ajustadas continuamente, de modo fragmentado no espaço e no tempo, uma vez que é evidente que a discrepância de valores entre indivíduos, e mesmo entre os grupos, é um fenômeno que acomete todas as partes deste sistema a todo o tempo.

Em outras palavras, as “sucessivas aproximações limitadas”, ideia central do modelo incrementalista, não acontecem somente no tempo por meio de um núcleo centralizado de decisores, mas estão distribuídas aleatoriamente em todo o sistema e atuam todo o tempo na definição de

quais *tijolinhos*, em que ordem e em que períodos podem ser agregados na construção de diferentes objetivos, a princípio, desconexos.

A metáfora do ecossistema pode ser acionada para ilustrar a complexidade desta trama, pois a distribuição desigual e aparentemente aleatória de valores e de interesses entre as partes é permanentemente submetido a intensos processos de ajustamentos mútuos, que dão à configuração do sistema um resultado, sempre temporário, mas fruto de um conjunto fragmentado de decisões formuladas em distintos níveis e momentos. Se há racionalidade, e certamente há, ela está muito mais vinculada aos indivíduos do que aos grupos, e menos ainda pode ser esperada num sistema complexo e que convive com valores e interesses tão discrepantes como é caso do objeto desta pesquisa.

Somente quando vistos em perspectiva no tempo, de frente para traz, a convergência ou divergência desses objetivos, condições que os aproximam, passam a fazer sentido como um fenômeno que possui um caráter de unicidade, dado por meio da própria PP e do Problema público que ela deve resolver ou mitigar.

Além de sumarizar uma visão geral que reforça o caráter incremental desta PP, esta síntese nasce também da necessidade de dar forma a algumas “partes” da teoria substantiva emergida dos dados que foram sendo narrados na Construção do objeto. Uma vez que se aceite a narrativa elaborada como uma “teoria”, essas partes seriam seus “axiomas”<sup>185</sup>. Daí decorre a dependência direta entre esses axiomas e a forma pela qual foram organizados os resultados e realizadas as análises: as linhas do tempo e a narrativa acerca da PP e os Aforismos para explicar como opera a APB neste contexto.

As linhas do tempo da PP tiveram um caráter quase que autoexplicativo na compreensão de como esta PP foi surgindo, pouco a pouco, por meio da combinação de fatores, a princípio, independentes, que foram sendo “entrelaçados” como uma rede, por conta da ação de humanos seguindo não humanos e com eles se relacionando de diferentes formas, numa relação que foi se modificando e se intensificando no tempo.

As narrativas sobre a PP, ao relatar essa tessitura, possibilitou que este fenômeno fosse visto como processo resultante da ação de distintos

---

<sup>185</sup> Para os fins deste estudo Axioma tem o sentido dado por Stuart Mill, que afirma que eles são “verdades experimentais, generalizações da observação” (*Logic*, II, 5, § b, *apud* ABBAGNANO, 1998, p. 110). Esta conotação dá aos *axiomas* as mesmas chances de *plausibilidade* que a teoria substantiva desenvolvida nesta pesquisa; ou seja: na medida que a teoria é plausível, os axiomas também o são.



níveis ou escalas dos sistemas sociais, com base na perspectiva histórica expressa na análise dos resultados.

Para facilitar uma visão integrada do objeto, nesta etapa de discussão final acerca dos achados da pesquisa, essa “estória” está sintetizada sob a lógica do sistemismo, associada à ideia das quatro fases definidas como momentos delimitáveis na Construção da PP (Preâmbulo da PP (década de 30 e 40); Engendrando a PP (décadas de 50 e 60); Construindo a PP (décadas de 70 a 2007); e, ao final, Desconstruindo a PP (de 2007 em diante).

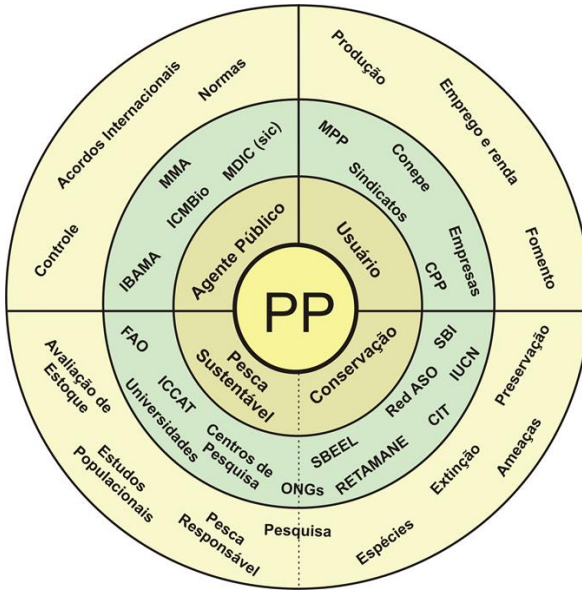
Seja por força de seu poder de explicação, seja por “conforto teórico”, por facilitar o diálogo com as principais teorias existentes, a lógica sistêmica faz sentido com a abordagem ecológica assumida preliminarmente para esta pesquisa.

Daí nasce uma proposição teórica para descrever o que é esta PP e que toma a forma de um dos *Axiomas* (A1) que estão desenvolvidos a seguir para auxiliar nesta síntese:

A1) “Esta PP é” um fenômeno social, portanto, natural<sup>186</sup>, que pode ser descrito como um sistema complexo, composto de muitas partes (subsistemas), de distintas escalas – indivíduos, grupos e organizações - de diferentes naturezas, que interagem fortemente entre si de maneira dinâmica e aparentemente não ordenada, mas que parecem obedecer a uma força propulsora que determina um fluxo, traduzido nas ações e objetivos almejados pelas partes, a partir de inter-relações e conflitos em torno de duas relações principais, a exploração (recurso) e a proteção (biodiversidade) das espécies de não humanos. Vide abaixo esquema simplificado da PP como sistema e seus quatro subsistemas (representados no círculo interno), com as respectivas estruturas (círculo intermediário) e conceitos-chave (círculo externo).

---

<sup>186</sup> Esta é uma posição epistemológica do autor: assume que todo fenômeno social é, na essência, natural, somente se diferenciando de outros fenômenos por ter como agentes representantes da espécie humana e suas abstrações.



A2) Este fluxo ao longo do tempo gera movimentos espasmódicos, tanto políticos, quanto estruturais, em diferentes esferas (internacional, regional, nacional e local) e que podem, no seu conjunto, contribuir para uma aproximação (construção), ou um distanciamento (desconstrução) entre as normas e os fatos, determinando assim o grau de Formalismo presente na PP.

Estas duas ideias combinadas nos A1 e A2 são mais um esforço de simplificação drástica deste fenômeno, tarefa mais que necessária na presente etapa deste estudo. Contudo não se espera que este esquema substitua a narrativa acerca do que é esta PP desenvolvido nos capítulos anteriores. Por este motivo e de olho nas assimetrias, alguns aspectos do processo empiricamente relatado podem ser vistos com um pouco mais de atenção frente a seu enquadramento teórico; este é o caso de algumas questões como, por exemplo “quando” surge um problema público relacionado a este objeto.

Nos seus primórdios, pelo indicam os dados, parte importante da PP de administração pesqueira já apresentava características de um problema público, pois era, em alguma medida, uma das “situações coletivas indesejadas segundo a percepção de atores relevantes”<sup>187</sup>, pois foi tema de discussão científica que refletia a disputa entre ministérios

<sup>187</sup> Recuperando o conceito de Secchi, (2016, p. 29) comentado anteriormente.

com relação a centralizar esta atribuição. Mas tudo indica que os não humanos, os recursos pesqueiros, era um problema secundário naquele contexto. Segundo este conceito, a questão chave a ser avaliada para sua aplicação neste caso pode ser dependente do quão relevante seriam os atores naquele momento (anos 30), a ponto de alçar essa discussão ao *status* de um problema público relevante no contexto político. Ao que parece não era este o caso. O que não tira desta questão a natureza de um problema público, mas pode explicar por que ela não demandou movimentos mais intensos e definidos da AP para resolvê-lo, como seria de tivessem sido criadas estruturas ou normas especificamente para discuti-lo ou arrefece-lo, tendo ficado circunscrito a um grupo restrito de “atores”, envolvidos diretamente com o tema.

A entrada em cena dos não humanos teria tido sua fase seminal mais adiante, entre os anos 50 e 70, quando esta PP foi sendo *engendrada* por uma combinação não linear de ações e processos levados a cabo por pessoas, inicialmente movidas por interesses e valores criados desde suas formações primordiais no seio das famílias e, em seguida, por outras influências, que culminou com uma dedicação forte a determinados objetivos em termos de escolhas com relação ao quê e onde estudar e, num segundo momento, com o quê trabalhar.

Paulatinamente, ao longo de suas formações acadêmicas, essas pessoas foram se destacando e se aproximando entre si, sob a lógica de defenderem determinados objetivos e formarem, aos poucos, algumas identidades compartilhadas na forma de “sonhos” idealizados para suas vidas profissionais; e assim foram sendo formados grupos de interesses que se justificavam para si e para o coletivo em termos de defenderem “causas” que faziam sentido na época de suas formações acadêmicas e dos movimentos que foram sendo realizados para esses fins. O início do viria a ser o Projeto Tamar é exemplo deste momento.

A esses primeiros movimentos da estrutura pode-se considerar como o surgimento de uma PP e pode ser entendido como o início da formação das comunidades de especialistas<sup>188</sup> que foram se amalgamando em torno de duas “causas” relacionadas às espécies:

- no caso das tartarugas marinhas a relação mais evidente foi a missão de “descobri-las”, com o sentido de descrevê-las e alça-las à classe de Fauna brasileira, por meio das expedições nas praias e ilhas nas quais

---

<sup>188</sup> Neste aspecto as categorias teóricas de Kingdon (2003), com o Modelo de Múltiplos Fluxos, e a abordagem das *advocacy coalitions*, de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1999), desenvolvidas para análise de PPs, se ajustam muito bem, conforme já comentado anteriormente.

elas se reproduziam, e, mais adiante de “salvá-las” das principais “ameaças” que sofriam nas etapas de desova e reprodução;

- para os tubarões este momento foi distinto, principalmente por conta de não dependerem da “subir às praias” para sua reprodução, o que os tornava menos “visíveis” como espécies, mas passaram a mover os grupos de interesse em torno da pesquisa relacionada aos “recursos pesqueiros”, mais precisamente acerca de sua biologia e de seu uso como foco de capturas na pesca.

Essa diferença nas estratégias reprodutivas parece ter sido crucial para as etapas posteriores de formação da PP relacionada às espécies.

Para as tartarugas marinhas o conceito mais forte que foi se consolidando foi o de *biodiversidade ameaçada*, impulsionado pelos estudos populacionais levados a cabo por entidades internacionais nas décadas de 70 e 80 e incorporados pelo governo brasileiro a partir da ação dos agentes públicos e suas relações interinstitucionais.

Para os tubarões a causa que os levava a ser protagonistas de uma PP não foi a intenção de “protegê-los”; foi a ideia de “explotá-los sustentavelmente”, na esteira de transformar o País em “potência pesqueira”, o que demandava conhecer os recursos, avalia-los em termos de populações e determinar os parâmetros biológicos que eram utilizados nos estudos de biologia pesqueira e que embasavam as estratégias de administração da pesca (aí o conceito de CMS e sua origem controversa em termos de geopolítica do Norte para o Sul). Para isso era imprescindível avaliar “as espécies” e as estruturas institucionais formadas naquele momento foram dando espaço para a formação de especialistas “nas espécies”, tanto das universidades, quanto nos Centros de pesquisa do governo (SUDEPE), como demonstrado nas estruturas criadas nas décadas de 80 e 90.

Um fato interessante a observar é que as tartarugas eram vistas e acessadas nas praias em períodos reprodutivos, o que dava a elas a oportunidade de serem conhecidas em atividades de construção de ninhos e posteriormente de nascimento de filhotes, o que proporcionava uma experiência de sensibilização muito forte para os humanos; os tubarões, assim como outros grupos que compunham a classe de recursos pesqueiros<sup>189</sup> e chegavam aos laboratórios na forma de amostras

---

<sup>189</sup> É importante ressaltar que as tartarugas marinhas também eram consideradas recursos pesqueiros, e, em tese, ainda o são, mas foram se distanciando desse conceito por conta de sua maior vulnerabilidade aos impactos humanos principalmente nas praias de desova, motivo de redução populacional drástica em várias partes do mundo.

biológicas ou para enriquecer coleções científicas, após serem capturados nas pescarias ou em cruzeiros de pesquisa; ou seja, chegavam às mãos dos especialistas mortos, congelados ou fixados. A oportunidade de vê-los na natureza eram restritas às atividades de mergulho que proporcionava lampejos de suas passagens, bem diferente das tartarugas que estavam disponíveis para um contato mais direto nas praias de desova.

Essas diferenças podem explicar, ao menos em parte, o encantamento mais forte que as tartarugas marinhas despertavam em ativistas e no público em geral, relativamente aos tubarões, que, ao contrário, eram cada vez mais vistos como uma ameaça aos humanos pela via da indústria cinematográfica (recordando que o filme “o Tubarão” de Steven Spielberg, um dos maiores sucessos de bilheteria do cinema, foi lançado em 1974).

Segundo apontam os dados, o interesse no conhecimento da biologia dessas espécies foi dando margem a um outro tipo de encantamento, o dos cientistas, que ao conhecerem suas “histórias de vida”, sua anatomia, sua fisiologia e seus comportamentos, desenvolveram um sentimento de respeito e admiração por esses seres fantásticos que são fruto de milhões de anos de adaptação e de luta pela vida. A intenção de protegê-los, nesta perspectiva, teria nascido dos estudos populacionais que apontavam seu declínio por conta da sobrepesca, mas também contavam com uma visão de importância intrínseca forjada nos laboratórios e posteriormente transposta para os grupos de especialistas e as sociedades científicas.

Fruto do mesmo movimento descrito pelos participantes como “saíndo dos gabinetes”, mas no sentido inverso, as tartarugas marinhas passaram a “adentrar os gabinetes” pela via dos relatórios gerados nas expedições relatadas, e, neste movimento já chegavam à “fábrica de normas” como espécies, diferentemente dos tubarões que, num primeiro momento, ficavam difusos no conjunto do que se considerava “recursos pesqueiros”.

Essa forma de interpretar aquele momento foi descrita e comentado anteriormente ao descrever a década de 70, porém, é possível delimitar um pouco mais as diferenças relativas às espécies, o que é resultou no próximo Axioma.

A3) O caminho percorrido pelas tartarugas marinhas até as estruturas de gestão pública que tinham a atribuição de protegê-las foi mais curto que o dos tubarões. As tartarugas “saíram das praias” diretamente para os Gabinetes; os tubarões, ao que parece, saíram das embarcações de pesca para os laboratórios, e daí para os espaços de administração pesqueira na qualidade de recurso e, somente mais adiante,

com a difusão das avaliações de estado de conservação das espécies e o ativismo de alguns pouco especialistas, passaram a ser considerados nas PPs de maneira mais individualizada, como espécies, como grupo (elasmobrânquios) ou como gênero, como é o caso dos Tubarões Martelo.

Nos dois casos a ciência parece ter tido papel de propulsor da PP no plano nacional, acompanhada pelo papel fundamental que o contexto internacional já cumpria naquele momento<sup>190</sup>. Aceitar essa afirmação quanto ao papel propulsor da ciência é convergente com a definição das outras grandes categorias escolhidas para “contar esta estória”, as normas e as estruturas, no papel de subsidiárias do conhecimento, seja ele ciência popular, traduzida nas relações econômicas de uso que em geral adentra os gabinetes pelo conflito, seja ele a ciência científica, que adentra os mesmos gabinetes por meio da importância intrínseca ou relativa dada às espécies estudadas. Nesses casos vale a máxima de “não se protege o que não se conhece”, mas também implica em “não se explora o que não se conhece”.

A despeito dessas diferenças com relação ao “momento” em que cada grupo “adentra os gabinetes”, a narrativa apresentada sugere uma lógica semelhante para tartarugas e tubarões com relação a como se desenvolveu esta PP naquilo que ela teve de comum relacionado à maneira pela qual se reconhece a “evolução” desta PP retratada.

Uma visão positiva do papel do Estado em termos de dar existência a mecanismos concretos que pudessem dar essa ideia: as estruturas e as normas. Esta suposição deu margem ao próximo Axioma.

A4) A construção desta PP apresenta características de construção do Estado nacional. Foi crescente a importância dada pelo aparato do Estado a esta questão nos momentos de “construção da PP”, com flagrante aumento de sua *Estaticidade*. Este termo derivado do inglês *stateness*, nas palavras de Francis Fukuyama (2005, p. 11) significa basicamente a capacidade dos governos para executar suas tarefas; nesta perspectiva teórica a estaticidade poderia ser “construída” mediante estratégias de criação de estruturas institucionais em países periféricos, ou “reconstruída” em países arrasados por guerras ou outras catástrofes; a *estaticidade* seria dependente da combinação de três dimensões - as funções, as competências e a legitimidade - e de duas variáveis - o escopo, que tem a ver com as funções assumidas pelo Estado, e a força,

---

<sup>190</sup> Vide a narrativa de como foi o encontro de interesses dos agentes públicos interessados em atender os apelos da comunidade conservacionista internacional com o grupo de estudantes e recém formados em oceanologia que atuavam como ativistas pela proteção dessas espécies.

relacionada ao tamanho e eficiência das estruturas institucionais – (Idem, p. 20-31).

Acompanha esta ideia a suposição de que no caso das PPs analisadas a *estaticidade* estava em construção nas décadas de 70 a 90 e que as forças propulsoras desta PP se confundem com aquelas que caracterizam a criação de maior capacidade institucional do governo na área pública nas décadas pós segunda grande guerra.

Relativamente a esta PP, pelo que apontam os dados, este movimento do estado brasileiro compunha o receituário político dos planos de governo da época e as motivações para este movimento teriam sido de dupla origem, uma exógena - acompanhando movimentos internacionais que despertavam a atenção dos países em torno das estratégias de conservação da natureza e administração de recursos pesqueiros (principalmente via IUCN, FAO e outros organismos multilaterais) - e outra endógena, como fruto de mobilizações institucionais precursoras nascidas no âmbito do IBDF e SUDEPE, como foram as expedições dos naturalistas e as primeiras experiências de caracterização do uso de recursos pesqueiros, ambas no final da década de 70, relatadas pelos participantes desta pesquisa.

Convergente com esta visão é a noção de sociedades prismáticas empregada por Fred W. Riggs para explicar o estado de transição de algumas sociedades nacionais com relação a seu caminhar rumo à modernidade (RIGGS, 1964; 1968). Nesta perspectiva os fatos que compuseram as etapas de construção da PP descritas nas Linhas do Tempo retratariam movimentos na área ambiental que representavam momentos de construção seminal de uma PP que poderia não ter correlação fásica com outras PPs, como as da agricultura ou do fomento florestal, certamente mais desenvolvidas naquele momento que aquelas direcionadas às espécies da fauna.

Reforçam ainda esta suposição o volume crescente de estruturas institucionais correlatas que foram sendo estabelecidas, como os Centros de Pesquisa e Bases de Pesquisa e Conservação, com a consolidação de rotinas de coleta de dados e capacidade de análise, também objetivamente crescentes entre as décadas de 70 e o final do século XX<sup>191</sup>.

---

<sup>191</sup> Dois aspectos sensíveis de natureza política merecem algum cuidado nesta análise, em função de suas consequências de longo prazo e serão comentados mais adiante nesta discussão: o caráter geopolítico – portanto, político - dos métodos e estratégias importados pelo País para desenvolver essas políticas; e o alto grau de centralização dessas políticas, dependentes quase que exclusivamente do governo central.

Com suas bases físicas, equipamentos e recursos humanos, a existência das próprias estruturas institucionais se somavam também a um aumento significativo da capacidade técnica do corpo de agentes públicos envolvidos nessas ações. O resultado concreto desse movimento pode ser notado na capacidade de normatizar; ou seja, elaborar e publicar as normas, cujo processo de construção foi explanado nesta pesquisa. Assim, estruturas e normas foram sendo criadas com o objetivo de incorporar a atenção do Estado sobre essas espécies.

Em outras palavras, a energia dispendida para o estabelecimento dos Centros de Pesquisa, no caso de recursos pesqueiros, e das bases de pesquisa e conservação, no caso de espécies da fauna, assim como das normas direcionadas a ambos os grupos, formam um conjunto de elementos que apontam para uma visão evolucionista deste processo, reconhecido neste estudo como a Construção da PP.

Decorre desta interpretação outra hipótese teórica que foi ganhando força no decorrer da pesquisa e deu origem ao próximo Axioma:

A5) O estabelecimento de estruturas e de normas podem ser bons indicadores da Estaticidade na construção desta PP. Nesta visão construtivista, além da óbvia relação entre a existência de estruturas governamentais que indicam um crescimento da capacidade de agir, a capacidade de produzir normas acaba sendo um bom indicador da Estaticidade, independentemente de seu mérito – se as normas eram “boas” ou não -; de seu cumprimento por parte dos usuários – se, na prática, essas regras eram realmente obedecidas – a capacidade coercitiva; ou, ainda de suas motivações - se preventivas com relação a possíveis impactos, ou corretivas, nos casos de proibições mais agudas em função de conflitos já estabelecidos.

Com essa ideia como referência, dois gráficos foram elaborados com base nos dados contidos nas Linhas do Tempo das PPs e podem auxiliar na compreensão de alguns pontos relevantes para esta análise:



Figura 10: Comparação entre o número de estruturas e normativas para os Elasmobrânquios ao longo do tempo.

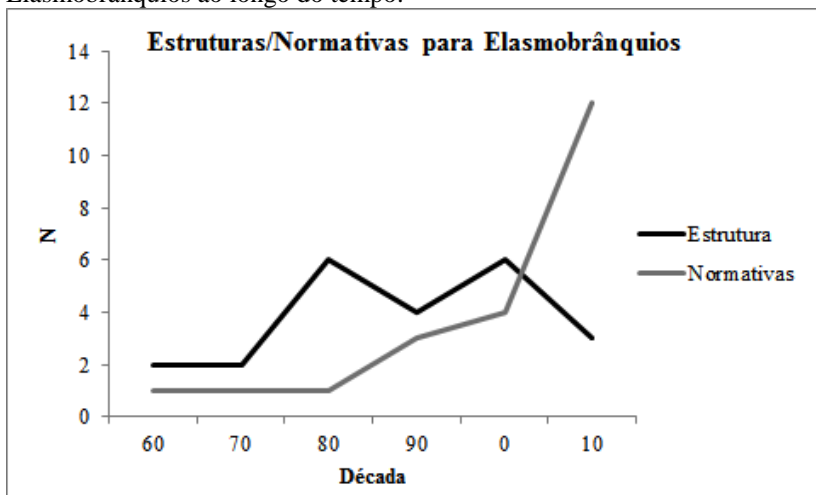
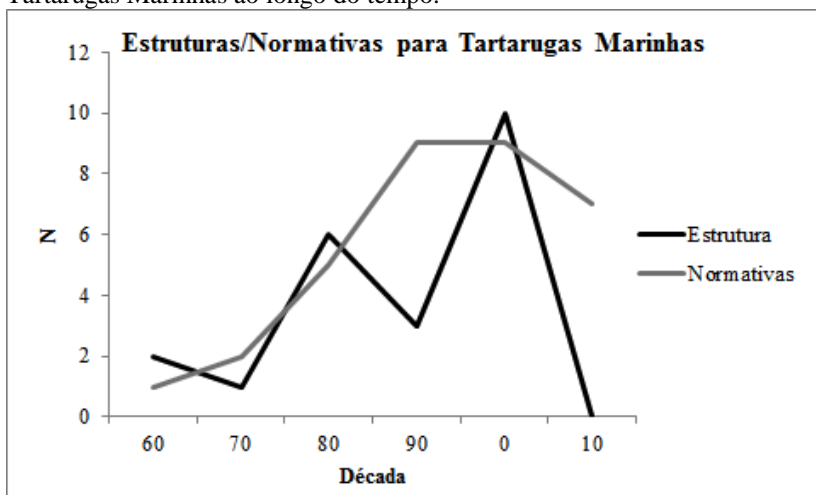


Figura 11: Comparação entre o número de estruturas e normativas para as Tartarugas Marinhas ao longo do tempo.



Uma interpretação superficial destes dois gráficos até a década de 90 dá ideia de convergência entre o que se passou para tartarugas e tubarões relativamente a esses aspectos, como por exemplo, a correlação entre ambos os grupos no que se refere aos momentos mais estruturantes esta PP localizado entre as décadas de 70 e 80. Neste período, sob as siglas

da SUDEPE e IBDF, até a criação do IBAMA em 1989, houve franca expansão do escopo do governo para passar a contemplar essas PPs; e da sua *força*, representada pelo fato de que essas estruturas obtinham cada vez mais insumos importantes para sua implementação e passavam a ser incorporadas nos orçamentos do governo.

Esta situação de incremento paulatino de estruturas, acompanhada da consolidação dessas demandas nos orçamentos do governo, fortalecia a importância de duas variáveis fundamentais para a estruturação desta PP, o Tamanho e o Tempo. A primeira criava a “musculatura institucional” necessária para a própria existência da PP em termos de prover os espaços de interação econômica<sup>192</sup>, no sentido amplo, entre o estado e a sociedade. O movimento de acompanhar essas relações se dá por meio do monitoramento, e sua regulação por meio das normas; a segunda possibilitava o acúmulo de conhecimento e a ampliação de laços de cooperação e conflito entre os agentes públicos e os outros grupos envolvidos – cientistas e setor pesqueiro -, e -, assim, estabelecendo relacionamentos, as teias que iam ligando as partes do sistema, os subsistemas.

Outro ponto convergente é o aparente declínio na criação das estruturas indicado a partir da década de 90, que pode ser indicativo dos momentos de adaptação do marco institucional à criação do IBAMA, pois foi um processo agudo de instabilidade estrutural que levou um tempo para se arrefecer e possibilitar que a “casa de máquinas” voltasse a funcionar no novo desenho.

O comportamento das linhas que representam as normativas trazem também algumas diferenças temporais entre as PPs direcionadas aos dois grupos que suscitam algumas considerações: no caso das TMs, a base legal que as protegia foi sendo criada momentos antes que os Tubarões (mais evidentes entre as décadas de 70 e 80) pelas razões de natureza biológica comportamentais explicitadas anteriormente, que imprimiam maior vulnerabilidade e mais visibilidade aos impactos antropogênicos nas praias de desova; daí se entende o que aparece como um crescimento linear e contínuo neste período, até a década de 90, quando esta tendência se estabiliza e aparenta um certo declínio percebido após esta fase. Isso pode ser entendido como uma relativa saturação do marco normativo direcionado à este grupo e uma maior energia aplicada

---

<sup>192</sup> (...) são as instituições que constroem os espaços onde as relações econômicas têm lugar. São instituições que estruturam os incentivos, e delimitam as fronteiras, para as atividades e a ação coletiva numa sociedade; sejam elas econômicas, políticas, culturais ou religiosas. (BURLAMAQUI e FAGUNDES, 1996, p.148).

na capacidade de “fazer a Lei pegar”, para ser fiel ao termo utilizado pelos participantes, do que na elaboração de novas normas.

Este comportamento dá ideia também do caráter preventivo dessas normas direcionadas às TMs, corroborando a assunção do conceito de “espécies ameaçadas de extinção” que as acompanhava desde décadas passadas. No caso dos tubarões, é notório outro comportamento retratado no gráfico, com um crescimento mais tardio e lento na produção das normas, mas que se acentuam fortemente nas décadas mais recentes, a partir dos anos 2000; desafortunadamente, ao que parece, este comportamento não é função de mais *força* da PP neste período; ao contrário, é fruto do acirramento dos conflitos criados com a classificação dessas espécies como ameaçadas de extinção ao mesmo tempo que seguiam sendo “recursos pesqueiros”, o que demandava cada vez mais a normatização com objetivo de dar a elas alguma proteção legal em meio a este dilema.

De qualquer sorte, a “casa de máquinas” da produção de normas estava funcionando, aparentemente restrita à sua “porta de saída”, pois já não dispunha de capilaridade nem de representatividade dos fóruns regionais e locais desativados ao longo das décadas de 2000 a 2010; o que não estava a funcionar eram os mecanismos de difusão e monitoramento para a implementação dessas normas; em outras palavras, não havia mais as estruturas para “fazer a lei pegar”. Isso quer dizer que, ao não promover o cumprimento das normas, nem mediar sua aceitação por parte dos usuários, ampliou-se mais a *judicialização*, deixada como única alternativa à inanição criada pelo “desmonte” das estruturas do governo envolvidas com a Gestão da pesca, amplamente relatadas neste estudo.

Outra característica que pode ser notada nesses gráficos é a tendência de redução das estruturas institucionais do estado representada nas últimas décadas, mais previsível com relação ao aparato institucional voltado à gestão de recursos pesqueiros, por conta do desmonte do MPA, do que de proteção de fauna ameaçada. Acontece que houve redução da *força* do estado também com relação à proteção da fauna aquática com a criação do ICMBIO, que trouxe como resultado – deliberadamente ou não - a esdrúxula troca da ação pelos planos (PANs), particularmente relativo às tartarugas marinhas, mas que afetou outros grupos da fauna marinha, como os mamíferos e aves.

Não só houve a extinção de bases de pesquisa, como por exemplo o Centro de Pesquisa e Conservação de Mamíferos Aquáticos que existia em Itamaracá – PE e algumas bases do Projeto Peixe-boi-marinho na Paraíba e Maranhão, como também foi sendo desfeita a teia de cooperação interinstitucional formada entre os órgãos do governo e as

ONGs criadas para dar suporte a essas iniciativas. Com o argumento de “separar o público do privado”, as áreas jurídicas do governo federal passaram a ver com outros olhos essas cooperações históricas e a questionar sua legalidade. Mas a cooperação entre entidades da sociedade civil e do estado não era descrita como um dos pilares da ideia de coprodução do bem público? Como conviver com este paradoxo?

Desta questão nasceram outros dois axiomas: um que retrata a formação das alianças entre ONGs e governo na construção desta PP; outro que trata dos efeitos para Tartarugas e Tubarões do processo de regulamentação criado com o Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei 13.019/2014).

A6) Nesta PP o “terceiro setor” nasceu do primeiro (estado) para se aproximar do segundo (mercado): conforme descrito neste estudo, no final dos anos 70 uma das estratégias de ampliar a força dos órgãos públicos da área de meio ambiente era a realização de convênios com ONGs, como foi o IBDF e a FBCN, que deu origem aos projetos de conservação de fauna silvestre (Peixe-boi, tartarugas marinhas, baleias, aves, etc.) e na criação e implementação de UCs marinhas (Abrolhos, Atol das Rocas, Fernando de Noronha, etc.). Com o início dos trabalhos de implantação das estruturas “na ponta”, como foi o caso do Projeto Tamar, as equipes passaram a conviver com o possível acesso a recursos do setor privado, na forma de patrocínio, mas não era viável internalizar essas doações via governo, pois os recursos teriam que entrar no caixa da União; daí entrariam no sistema formal de orçamento federal, podendo ser disponibilizados somente no ano seguinte, via orçamento dos órgãos federais, sujeitos à aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as armadilhas deste sistema, como as trocas e retenções de rubrica, os contingenciamentos<sup>193</sup> e a perda de autonomia sobre o uso dos recursos, pois somente as Unidades Gestoras (UGs) tinham e têm até hoje a atribuição de efetuar despesas. Ou seja, era totalmente inviável essa via. Por outro lado, havia a necessidade de autonomia para alocar as despesas

---

<sup>193</sup> Procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>, consultado em 12/12/2016.

“na ponta”, nas praias e ilhas, com a flexibilidade que permitisse atender às peculiaridades logísticas de projetos dessa natureza, conforme relatado pelos participantes desta pesquisa. Assim, no final dos anos 80 surgiu a Fundação Pró-Tamar, a “ong das tartarugas marinhas” e, em seguida outros projetos seguiram o mesmo caminho, com a Associação Pró-Aves, a “ong das aves”, ligada ao CEMAVE/IBDF, o Centro Abrolhos, a “ong do Parque Nacional Marinho dos Abrolhos”, dentre muitas outras. Interessante notar que os fundadores dessas ONGs eram invariavelmente funcionários públicos dos órgãos de meio ambiente ou professores universitários, sendo que a motivação mais forte para essas empreitadas era a busca por autonomia administrativa relativamente a recursos oriundos do setor privado ou de entidades internacionais, como o WWF, por exemplo.

O que estes casos evidenciam é que a *coprodução do bem público*, conceito ainda não difundido naquele momento, ao menos neste caso, não surgiu da sociedade civil, mas do estado, de suas estruturas e de seus funcionários e, mais que buscar espaços de expressão social, perseguiam formas administrativas alternativas à burocracia estatal para viabilizar suas pretensões de execução de projetos e programas. Esta mais que íntima relação entre as estruturas davam a este modelo uma série de vantagens, dentre elas possibilitava que os administradores esses projetos pudessem manejar os recursos com imensa autonomia, atendendo suas prioridades e dando origem a uma complementaridade extremamente vantajosa com relação aos papéis que desempenhavam o aparato do estado, com sua função normativa e de poder de polícia.

O símbolo mais evidente dessa autonomia era “o talão de cheques em cima da mesa”, uma vez que a legislação na época “não proibia” que funcionários públicos se associassem e administrassem estes recursos, embora também não houvesse regulamentos específicos para disciplinar este tipo de arranjo. Os convênios entre os órgãos da AP e essas ONGs eram regrados por sistemas formais de prestação de contas, mas havia muita flexibilidade para sua aplicação. Outro fator que concorria para a viabilidade deste modelo era a confiança que os agentes públicos despertavam nas estruturas do estado, face a sua dedicação quase messiânica aos objetos de trabalho.

Usando a máxima que “o que não é proibido, é permitido”, este tipo de cooperação funcionou por décadas, não sem originar problemas, uma vez que muitas dessas ONGs se inviabilizaram com o passar do tempo, em função de passivos trabalhistas e com dificuldades de remunerar dirigentes, pois a legislação não permitia este tipo de pagamento. daquelas que sobreviveram a essas vicissitudes, a Pró Tamar

é um dos exemplos de sucesso, pois foi se adaptando e se remodelando com o tempo, chegando até os dias de hoje com uma estrutura forte que mantêm parte considerável das ações de conservação de tartarugas marinhas sem depender de recursos da União.

Obviamente esta simplificação dos casos mais próximos a este objeto não esgota as muitas formas de formação do chamado terceiro setor ligado ao ambientalismo, mas é exemplar da realidade observada nesta PP. E a sociedade civil? Relativo a este conceito, na época de criação dessas ONGs essa ideia não fazia muito sentido, ao menos para os criadores dessas entidades. As ONGs eram vistas e serviam muito mais como “braços administrativos” a serviço do estado e de seus agentes, do que expressavam algum objetivo de autonomia política ou ativismo. Em outras palavras, os agentes públicos que deram vida a essas organizações não se viam como fazendo parte de um enclave social autônomo, mas somente davam vazão a seus interesses profissionais e ideológicos criando vias administrativas alternativas ao aparato burocrático governamental; em resumo, passavam a “ter um CNPJ” à sua disposição para trabalhar com mais autonomia.

A7) O Marco Regulatório do Terceiro Setor de 2014, em alguma medida, inviabiliza a coprodução do bem público. Esta afirmação já foi discutida anteriormente neste estudo quando comentada a categoria “Mudando o ambiente da cooperação ONG e governo (Criminalizando a cogestão)” (vide p. 292-294), mas ainda cabe uma explanação sumarizando este fenômeno de forma mais geral, particularmente sob dois aspectos que chamam a atenção pela assimetria: 1. a representatividade da sociedade civil envolvida no processo de elaboração da nova lei; 2. a guinada radical para a lógica de mercado adotada para reger a relação entre o estado e as ONGs.

Quanto ao ponto 1, chama a atenção a forma pela qual um grupo seleto de grandes ONGs, dentre elas a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG, a Cáritas Brasileira, a Fundação AVINA, a Fundação Grupo Esquel do Brasil – FGEB, dentre outras, se arvorou como representante de milhares de entidades, na sua grande maioria de pequeno porte, das mais variadas orientações ideológicas, localizadas em todo o território nacional, assumindo um papel de pressionar o estado a elaborar um novo marco legal que, segundo palavras da ‘Plataforma’, servisse a “uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas” (vide p.294-296).

Utilizando o esquema classificatório geral para conceituar sociedade civil como um enclave, ou um “setor”, é como se fosse viável que algumas empresas representassem os interesses de todo o “setor privado”, ou ainda, se algumas entidades governamentais pudessem representar “o estado” numa determinada arena política que tivesse como objetivo regulamentar suas relações intersetores, ou inter-enclaves. Obviamente que estes exemplos são apenas ilustrativos e provocadores para essa situação; mas podem servir de fonte de reflexão acerca de quão homogêneo é o mundo das ONGs, agrupadas sob o manto de um conceito abstrato de “Sociedade Civil”, a ponto de se fazerem representar neste processo que ao fim e ao cabo trouxe consequências fortíssimas para todo o universo deste enclave.

O ponto 2 deste axioma é relativo ao ambiente normativo que surgiu como resultado do novo marco legal, que inviabilizou a grande maioria das associações entre ONGs e governos historicamente construídas, principalmente nos níveis locais, envolvendo ONGs de pequeno porte que não possuem “áreas-meio” robustas a ponto de cumprirem os sofisticados requisitos burocráticos instituídos na nova norma. Ao menos na PP analisada neste estudo, a coprodução do bem público foi realmente “construída” ao longo do tempo, por meio de laços de confiança e respeitos mútuos, convivendo e sobrevivendo a conflitos, num processo de aprendizagem sofisticado e multifacetado, que não pode, em tese, ser reproduzido numa “chamada pública” formulada sob o espelhando das regras de relação entre o estado e o mercado – como uma licitação, por exemplo -.

Essas reflexões trazem à tona outro aspecto importante para os fins deste estudo, que é o efeito nefasto do mimetismo da APB e da sociedade nacional que, sem realizar a necessária “redução” conceitual, reproduz de forma acrítica os modelos de regulamentação de países centrais para a realidade nacional. Esta percepção deu origem a outro axioma que trata das causas essenciais do Formalismo e as aproxima das discussões relativas à teoria tridimensional do direito (TTD) mencionada anteriormente desta pesquisa.

A8) A CF de 1988 projetou uma sociedade idealizada ampliando o Formalismo ao distanciar de forma abrupta a sociedade almejada da sociedade construída. Tendo como base conceitual a tríade “valor-fato-norma” como partes indissociáveis do Direito, é de se aceitar que este sistema parte do fato, se espelha em determinado valor, e se aproxima deste último por meio das normas, conforme a fórmula realeana: “uma integração normativa de fatos segundo valores” (LAUZID, 2008, p. 16).

Esta visão do Direito dá a ele vida, no sentido de obedecer a uma lógica dinâmica que seria demandada pela mudança de valores de uma determinada sociedade: como os valores mudam no tempo, os fatos ora vistos de uma forma, passam a ser avaliados por outra; o que antes era aceitável como fato, por essa mudança de valores passaria a ser questionável, ou até inaceitável aos olhos do Direito, que, dessa forma cumpriria seu papel primordial que é *fazer justiça*, sempre atrelada a um sistema de valores vigente ou almejado. É neste espaço entre os valores praticados e os valores almejados que, se supõe, se localizaria a CF de 1988, que teria sido forjada em consonância com os elevados e auspiciosos valores do Estado Democrático de Direito, aprofundando o ideário de direitos humanos fundamentais sob o manto dos conceitos de igualdade e liberdade.

Esta característica da CF brasileira de “projetar um mundo idealizado” pode ser entendida como “dirigismo constitucional”, que teria sido elaborada sob influência do Direito Português, no qual “as normas constitucionais, sobretudo aquelas definidoras dos direitos fundamentais, estabelecem diretrizes e metas a serem perseguidas pelo ente estatal” (PELISSON, 2010, p. 2). Isso pode sugerir que os valores que inspiraram as normas definidoras dos direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225 da Constituição de 1988), ao menos no momento da Constituinte, eram substancialmente distantes dos reais valores da sociedade, e que na gestão e por meio da *política*, fazem valer seus princípios culturais instintivos, cultuados e consolidados pela tradição, forjado nas lutas e afastamentos inter-étnicos, e nas relações assimétricas entre humanos e desses com a natureza, valores estes, desafortunadamente, menos nobres do que os elevados valores dos constituintes traduzidos na CF de 1988. Essa suposição traz à baila o papel da *política*, assim, com “p” minúsculo, conforme utilizado pelos participantes desta pesquisa para qualificar a Política vista pelo seu lado mais obscuro, o do jogo de interesses privados, pessoais e, mais recentemente, *político-partidário*.

Essa relação entre a *política* e a APB, e desta última com a PP, é a trama que dá origem a mais um axioma.

A9) A lógica da política de coalizão nos moldes praticados no Brasil na atualidade exclui a possibilidade de incorporar racionalidade na APB e conseqüentemente inviabiliza os resultados das PPs. Esta hipótese tem como sustentação empírica os resultados nas estruturas institucionais dos movimentos políticos relatados na pesquisa. Embora as nomeações de natureza política para cargos de direção no governo seja uma realidade



histórica, aparentemente houve um aprofundamento do caráter oportunístico para reforçar ou ampliar alianças nos últimos anos, certamente vinculado a momentos críticos nos quais o apoio partidário ampliado tornou-se condição de permanência no poder, seja por conta de períodos prévios a eleição, reeleição, ou ameaça de afastamento do poder, como foi o caso do processo de *impeachment* da então presidente Dilma em 2016.

Conforme discutido anteriormente, a combinação de dois recordes brasileiros, de número de ministérios e de número de partidos políticos, têm servido matéria para essa prática tomar proporções inimagináveis, como foi o caso do fatiamento em “caixas-miúdas” pelo qual passou recentemente a estrutura de gestão de pesca (Secretaria de Pesca e Aquicultura no MAPA), no qual um ministro não logrou autonomia para nomear um subordinado, mesmo com critérios políticos, pois seu indicado não era funcionário de carreira, mas um correligionário em busca de um cargo.

A afirmação de que a “Pesca tem dono”, e é o PRB, por isso “deve ir para o nosso ministério”, se ampliada para outras Pastas e setores do governo, é o retrato do caos administrativo, da disfunção estrutural e da falência de qualquer tentativa de incorporar ou aumentar a “inteligência” na APB. Essa prática de dividir o governo em “feudos partidários” (RIBEIRO, *et al*, 2013, p. 10) é trágico para as PPs, pois ao fragmentar dessa forma a gestão, torna-se inviável qualquer projeto estratégico de governo, independentemente de seus propósitos.

Como integrar políticas com essa configuração, na qual cada partido aliado é “dono” de seu quinhão na estrutura de governo, com suas agendas particulares em diversos níveis e atreladas a interesses dos mais diversos? É certo que essa realidade não explica sozinha o colapso da estrutura de gestão de pesca ocorrido nos últimos anos, pois este fato trazia consigo outras condições que por si só conduziam o então MPA a submergir, como os altos níveis de corrupção, a ausência de capilaridade institucional, o “aparelhamento” em todos os níveis que impede a formação de um corpo de tecnocratas consolidado. Mas é também evidente que a lógica política à qual essa estrutura foi submetida foi fundamental para sua desestruturação institucional e conseqüentemente para a desconstrução da PP, que vinha claudicante por outros motivos, como a instabilidade estrutural e a ambigüidade do modelo de gestão conjunta com a área de meio ambiente, mas que sempre podia contar com a energia dos subsistemas sociais dela dependente, principalmente o setor pesqueiro e as comunidades científicas dedicadas a este tema.

A despeito dos efeitos da política neste fenômeno, os dados e a maneira pela qual eles foram interpretados neste estudo evidenciaram facetas da APB presentes na condução desta PP ao longo do tempo. É esperado que os movimentos teóricos da AP ocorridos no período analisado – *burocrática, gerencialista, societal*, para simplificar essa ideia de fases – tenham deixado suas marcas no modo como a APB opera. Mas será isso realmente verdadeiro? Essas ondas de mimetismo teórico teriam mudado a APB a ponto de serem detectáveis nas estratégias e estruturas da APB? A resposta emergida dos dados desta pesquisa é negativa. Ao que parece, ao menos neste objeto, a APB tem fundamentos de origem cultural fortes o bastante para ser resiliente a essas tentativas de “moderniza-la”. Se pode-se resumir os “ismos” da tradição administrativa nacional (patrimonialismo, cumpadrismo, cunhadismo, etc.), que Motta e Alcadipani (1999) amalgamaram no conceito caricato de “jeitinho brasileiro”, este traço cultural predominante teria como consequência estratégica a “flexibilidade” (ZWICK *et al.*, 2012).

Adicionar a esta característica a ideia de “relativizar as normas”, outro traço do “jeito brasileiro de ser e agir”, segundo os dados desta pesquisa, deu origem a outro axioma que pode sintetizar uma resposta à uma das questões essenciais desta pesquisa, que diz respeito ao papel da APB nesta PP:

A10) A APB, cuja marca é a flexibilidade e a relativização das normas, contribui decisivamente para o alargamento ou a redução do Formalismo. Se a flexibilidade é o traço mais forte da APB, o é por força dos agentes públicos, como ficou evidente na narrativa desta PP e nos Aforismos destacados pela APB. Ou seja, se os agentes públicos brasileiros são flexíveis e vêm as normas de maneira “relativa”, utilizando suas brechas e ambiguidades para subverte-las - não necessariamente para o “mal” do “bem público, como parece ser os casos da “Química”, ou do “Está como” descritos pelos participantes -, é natural e esperado que o marco normativo fosse se aprimorando na direção de mais controle, de maior regulamentação e supervisão. E assim foi e é o caso. A APB e suas regras que regem o comportamento dos agentes e os processos administrativos trazem essa lógica, a do controle, que tem num certo sentido ao espelhar a imagem do agente público como errático e potencialmente corrupto, um potencialmente imbecil e ladrão. Nesta visão os servidores estariam sempre dispostos a utilizar seus espaços de decisão para o próprio benefício ou de seus amigos, simpatizantes ou “apoiadores”. Para que isso ocorra, é visto como imprescindível

centralizar decisões e criar mecanismos de supervisão e controle sucessivos e, certamente excessivos.

A Lei nº 8.666 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública é de 1993, segue vigente até a atualidade, e talvez seja o exemplo mais ilustrativo desse fenômeno. Esta norma combinada com a LDO e as regras que dirigem o funcionamento de uma UG completam este quadro de controle obsessivo representado no marco legal da APB. Com esta evidente rigidez das normas, como adaptar a APB às diretrizes do Gerencialismo, que pregava a eficiência e o profissionalismo, sem que fossem flexibilizadas as próprias normas para ampliar o poder discricionário desses agentes?<sup>194</sup> Como aprimorar os espaços de participação social na gestão, se, no fim das contas, os agentes públicos não têm a autonomia nem detêm os meios para cumprir seus compromissos? A resposta a estas questões parece emergir de seus pressupostos. Em outras palavras, para enfrentar a flexibilidade (excessiva?) da APB, exacerbam-se as normas de controle e, desta forma, se chega a dois resultados: por um lado, estimula-se ainda mais a relativização com a qual os agentes as interpretam, para o “bem”, ou para o “mal”; por outro, impede peremptoriamente que a APB seja aprimorada adaptando-se aos receituários mimetizados das correntes teóricas “modernas” da AP.

Esta situação, se aceitável, leva a compreensão do porquê a administração burocrática seja preponderante frente às correntes gerencialistas ou societais, na hipótese de se ter um hibridismo dessas tendências na configuração da APB. Mas mesmo a burocracia, ao ser adaptada à realidade nacional, também não saiu incólume, pois seus fundamentos foram sendo deturpados pelos costumes nativos e foi transmutada de burocracia em “burocratismo”, sua caricatura, seu oposto, suas disfunções. Com essa capacidade de flexibilizar as normas (e, ao que parece evidente, também as teorias), a APB acaba por transmutar a “Administração Gerencialista” em “gerencialismo”, assim como a “Gestão Societal ou Participativa” em “participatismo” – ambos com o sentido pejorativo e caricatural –, servindo muito mais a propagandear tentativas infrutíferas de “modernização da AP”, ou para justificar a “enxurrada” de planos estratégicos, sinônimo de consultorias “de mercado”, infundáveis reuniões participativas e softwares de controle com

---

<sup>194</sup> Segundo um dos seus maiores entusiastas, um dos princípios basilares da administração gerencialista é “(...) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia (...) e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas” (Bresser Pereira, 1997, p. 42, grifo nosso).

nome em inglês, elaborados em todos os níveis e setores da APB, ao final, inócuos frente ao marco legal engessado e imobilizador, por conta de as normas não acompanharem *pari-passu* os movimentos de reforma modernizadora idealizada.

Se essas suposições fazem algum sentido, não seria exagero afirmar que um processo semelhante de redução conceitual e teórica, desacompanhado de adequação legal, teria gerado outro “produto genuinamente nacional”, que foi submeter o fenômeno sofisticado, rico e complexo de “coprodução do bem público” às leis do mercado, conforme comentado anteriormente.

## 6 REFLEXÕES FINAIS

Após idas e vindas na busca de uma abordagem adequada a este estudo, a adoção da TFD como eixo da trajetória metodológica percorrida foi, sem dúvida, uma importante contribuição para realizar esta pesquisa. Por mais subjetividade que eu possa ter tido na condução da pesquisa e nas reflexões teóricas realizadas, que, sem dúvida há demasiada, o fato de ter priorizado de maneira explícita os dados como fonte principal das análises e dos construtos que deram origem à narrativa, certamente proporcionou que este estudo ficasse ao menos parcialmente afastado da pura tautologia, risco que me preocupava desde o início desta empreitada.

Uma vez que esta conclusão está sendo redigida meses após o fechamento da coleta de dados, final de 2016, os acontecimentos de 2017 relacionados ao tema deste estudo foram tão nefastos para a PP direcionada às tartarugas e tubarões frente aos impactos da pesca, que tornou-se incontornável o acionamento de outro Aforismo típico da APB: “não há nada tão ruim que não possa piorar”.

Dois fatos recentes ilustram esta situação: 1. a transição da gestão da pesca entre o MAPA e o MIDIC ficou incompleta, criando um hiato da estrutura governamental, uma ausência total de estrutura que gerou a necessidade de renovar automaticamente autorizações e licenças, permitindo o uso de protocolos no lugar de documentos formais que habilitam pescadores e embarcações a praticarem a pesca; 2. a renúncia em bloco dos membros do Subcomitê Científico do CPG de Atuns e Afins, alegando falta de condições de cumprirem seu papel, agudizando ainda mais a precariedade da estrutura de gestão pesqueira, por se tratar de uma das últimas unidades de apoio científico à gestão pesqueira do governo federal.

Em suma, a essência dos problemas que fazem com que a APB contribua decisivamente para a ampliação do Formalismo nesta PP não é

de natureza metodológica; afinal, para vislumbrar que sem estruturas institucionais de “tamanho” e distribuição espacial adequados; sem o provimento de insumos segundo as demandas estabelecidas; sem autonomia administrativa para que agentes públicos possam gerir e cumprir os compromissos assumidos; sem o mínimo de estabilidade institucional que permita o acúmulo e conhecimento e confiança, combustíveis imprescindíveis para a gestão; sem um marco regulatório que controle, mas deixe margem para a ação; sem conceitos mais precisos traduzidos em normas menos ambíguas; enfim, sem este conjunto de atributos não é possível, em hipótese alguma, agregar racionalidade à APB e assim dar consequências fáticas aos planos estipulados pela PP.

A não ser que se olhe por outra via esta questão, a do “copo meio cheio”: assim como “subdesenvolvimento é o subproduto do desenvolvimento, ou seja, é uma estrutura historicamente determinada pela evolução do capitalismo europeu, nas palavras de Celso Furtado (1961), a desconstrução desta PP pode vista como subproduto do planejamento estratégico (*Sic*) do governo federal – neste caso, o PAC –, e não necessariamente resultado de decisões equivocadas de agentes e dirigentes públicos. Essa tosca transposição de realidades não é tão irrealista, se tomarmos como parâmetros os achados desta pesquisa que reforçam o papel estratégico da dimensão ambiental no PAC: um entrave a ser superado.

Ou seja, a ser aceitável esta leitura, é certo que, ao menos no curto e médio prazos, não haverá PP nos moldes idealizados pelos que creem na compatibilidade entre pesca sustentável e proteção da natureza. Em outras palavras, a distância entre as normas vem aumentando, ao invés de diminuir. Neste cenário, o resultado é a “desconstrução” da PP antes construída, deixando no seu lugar um ambiente fértil para a desesperança e o acirramento dos conflitos. Para os que confiavam num crescimento escalar desta PP, como era meu caso, este fenômeno pode ser visto como “incrementalismo reverso”, mais uma “jabuticaba” da APB.

Daí só resta assumir que a AP saia de cena, seja deixado de lado pelos interessados envolvidos, por não atender aos requisitos mínimos desta PP, e dê lugar ao aparato da Justiça, último bastião da “salvação”<sup>195</sup>: a tomar como exemplo as ambiguidades e disfuncionalidades da legislação relacionada a esta PP, pode ser que mesmo “dentro da lei”, pode não havê-la.

No caso aqui relatado, é o mesmo que “dizer” à Tartaruga Cabeçuda e ao Tubarão Martelo: “fujam, procurem outras regiões

---

<sup>195</sup> Parafraseando Ruy Barbosa: “Fora da lei, não há salvação”.

marítimas para viver, se reproduzir e criar seus filhotes, pois por aqui não temos tido boas notícias e, tudo indica que por um bom tempo, não as teremos”; e aos humanos, sejam usuários dos recursos, sejam pesquisadores ou agentes públicos envolvidos com esta trama: “se virem!! Vejam aí o que dá para fazer; pois as estruturas institucionais criadas para servi-los estão a serviço de outros interesses, que podem ser agrupados numa frase muito simples: a luta pelo poder<sup>196</sup>”.

E se as espécies de não humanos aqui envolvidas fossem “ouvidas”, o que elas diriam? Pelo que pode se interpretar a partir dos dados elas “diriam” o seguinte: - Pessoas fazem coisas. Ao fazê-las geram consequências práticas para nós, aumentando ou reduzindo os riscos à nossa extinção. Para fazê-las usam seus talentos, suas habilidades e seu tempo para perseguir seus objetivos. Nesse movimento utilizam abstrações humanas (saberes, estruturas e normas) de maneira estratégica (política) para levar a cabo seus intentos.

Mas e daí? O que pode ser vislumbrado como projeção de futuro para esta situação? Seria possível arriscar algum prognóstico para este caso? Penso que sim, afinal este é meu ofício como agente público, mais que meu papel de pesquisador. Ademais esta possibilidade é coerente com pesquisas em PP, como defendem os principais autores desta vertente.

Para seguir sendo fiel à TFD, volto aos dados, às análises, às categorias e aos axiomas formulados para tentar extrair deste “caldo” multifacetado algumas possíveis saídas para o impasse gerado pelo colapso (temporário?) das estruturas voltada à gestão desta PP.

Primeiramente é previsível que pressões voltem a ser realizadas para a reconstrução de alguma condição administrativa do estado para dar conta desta questão, mesmo considerando a atual conjuntura política desfavorável para qualquer movida mais efetiva da estrutura do governo

---

<sup>196</sup> Como parte da formação do autor no mestrado em Administração no CPGA/UFSC, no primeiro semestre de 2008 foi ministrada a disciplina “História do pensamento administrativo” pelo professor Dr. João Benjamim da Cruz Júnior (vulgo Benja, falecido recentemente). Nesta disciplina foi adotada bibliografia que abordava possibilidades de humanização de pessoas por meio de valores substantivos, que poderiam ser incorporados pelas organizações, parte da obra “Repensando as Organizações” de Laner e Cruz Júnior (2004), da qual o Prof. Benja era um dos organizadores. A despeito de ter suscitado expectativas de caráter enobecedor nos alunos quanto ao papel da ciência da administração, ao final da última aula, na qual discorria a respeito da Administração Pública, Prof. Benja proferiu em tom emblemático, quase profético, esta frase: A AP no Brasil é a Luta pelo Poder”, o que provocou uma certa surpresa e perplexidade naquele momento, mas que no contexto político administrativo emergido dos dados desta pesquisa, certamente faz muito sentido.

neste momento, muito mais preocupado proteger seu mandato, conquistado de maneira, no mínimo, controversa. Sejam coordenados entre si ou não, os subsistemas sociais afetados por essa situação não deixarão de fazer o papel de “sentinelas” desta PP e atuarão pela sua ressuscitação. Outro fator que pode concorrer para este movimento é que as estruturas formais de gestão não foram “desdecretadas”, ou seja, apesar de não estarem funcionando ainda existem na estrutura formal. Assim, podem ser convocadas a se reunir novamente por qualquer uma das partes, até pelos MPs, e, ao menos com o sentido de dar alguma satisfação formal, devem ser acionadas novamente, como é o caso dos CPGs.

Na hipótese que isso aconteça, sob qual “modelo de gestão” essa PP deveria ser reconstruída? Com um esforço de criatividade e de renovação de esperanças, eu vejo dois caminhos: a ampliação do *participatismo*; ou uma guinada radical rumo ao *contratualismo*.

A seguir os preceitos do *participatismo* como esquema geral, na melhor das hipóteses, o que se pode esperar como resultado é “mais do mesmo”, já que o sistema formal existente na atualidade traz essa ideia como eixo central de sua estrutura, mesmo que a tenha desvirtuado em aspectos relevantes, conforme já discutido anteriormente nesta pesquisa (excesso de centralização, ausência de estruturas capilarizadas, etc...).

A inspiração da gestão compartilhada como modelo idealizado de PP foi traduzida nas normas que geraram a gestão conjunta entre dois ministérios, mas não veio acompanhada das estruturas que proporcionariam oportunidades de exercício do compartilhamento de responsabilidades na escala que permitisse a atuação dos efeitos de sanção social, típica de grupos mais ou menos coesos ou restritos a gestão de recursos comuns num determinado território.

A ideia de confiar nas possibilidades de consenso entre usuários, pesquisadores e agentes públicos para a adoção de medidas restritivas ao uso econômico das espécies esbarra em vários fatores limitantes, dentre eles a ingênua expectativa que os grupos ou indivíduos abram mão de seus interesses mais diretos em favor do bem comum, sob influência dos discursos da “sustentabilidade”, ou da “corresponsabilidade”.

Num campo marcado por valores e interesses francamente antagônicos, como é o caso do dialética entre “conservação x uso”, ou ainda entre conceitos auto excludentes, como “espécie ameaçada x recursos pesqueiros”, é confiar demasiadamente em *mudanças de valores*, de mais egoístas para mais altruístas (crença comum em processos de empoderamento com educação ambiental, como é o caso da GIPRN), ou da preponderância da *racionalidade substantiva por sobre a racionalidade instrumental*, imagem criada sob influência de teorias

críticas com foco nos processos de racionalização induzida por ação do discurso e da comunicação em grupos que compartilhem bens comuns.

Em ambos os casos parece haver dois limitantes à sua aplicação no caso relatado nesta pesquisa: o espaço e o tempo. O espaço é limitante pois essas técnicas têm mais propensão a dar resultados promissores em situações delimitadas espacialmente, nas quais é possível a percepção do patrimônio compartilhado entre usuários e de sanções por descumprir os acordos, o que em pesca leva a que este modelo seja restrito a determinadas situações de gestão local, como já abordado anteriormente.

O tempo, sem dúvida a variável mais inelástica desta trama, requer que essas experiências fossem exercitadas continuamente, de preferência sem troca de agentes-chave e com representações mais legítimas do que as que se apresentam no âmbito nacional da gestão de pesca. Como essas condições não são presentes nesta PP, ao seguir este modelo, com a crescente fragilização do aparato estatal que deveria fazer o papel de mediador, de olho nas normas e nos compromissos institucionais relacionados a este tema, este caminho segue apresentando muitas possibilidades de não trazer resultados alvissareiros<sup>197</sup>.

Além dos limitantes espaço e tempo, há outros aspecto que me parece ainda mais importante de ressaltar: a impropriedade de um pressuposto a este modelo que é a capacidade de “gerenciar”, ou “gerir” dois atributos centrais para o sucesso destas vertentes: a racionalidade e a cultura. Este pressuposto é revelador da arrogância da gestão nesses moldes, que sugere um poder muito maior aos agentes públicos do que a realidade demonstra; ao menos neste caso, nesta PP, isso não se apresenta como um caminho promissor.

Um dos principais motivos para essa “falha do modelo” parece ser o atributo da *flexibilidade* – tendência à relativizar regras, que, no limite, pode ser interpretado por *desfaçatez* -. Por ser um dos traços mais marcante da nossa APB, cuja origem teria raízes “culturais” longínquas que dificultariam sua mudança intempestiva, é de se perguntar por que razão Tubarões e Tartarugas deveriam confiar em mudanças dessa

---

<sup>197</sup> Além dos fatores mencionados, há, problemas de natureza filosófica e epistemológica que impedem ou dificultam sobremaneira o sucesso dessa estratégia quando aplicada a este tipo de objeto: o idealismo como visão de mundo existente e o princípio da igualdade como visão de mundo idealizado. Por não ser objetivo central deste estudo seu aprofundamento na dimensão filosófica, não entrarei no mérito dessas ideias, nem discutirei suas origens e aplicações teóricas e práticas. Para maiores elucidações acerca dessas questões, principalmente da dualidade realismo/idealismo ver Chauí (2000).



natureza somente por força de uma estratégia de gestão. Definitivamente não parece ser este o caso.

Por outro lado, a visão contratualista transposta a esta realidade pode ser mais promissora em atender aos “interesses dos não humanos”, como a não extinção, ou até a existência de populações em níveis “sustentáveis”, desde que alguns princípios fossem atendidos: maior precisão de conceitos traduzidos nas normas, como, por exemplo, tornar operacionalizado o que se entende por sustentável para cada pescaria, para cada espécie, com parâmetros merísticos previamente definidos, assim como sanções por não atenderem a estes parâmetros (convergente com a ideia da “lei que morde” levantada por um dos Participantes dessa pesquisa); maior poder discricionário aos agentes públicos que seriam chamados a cumprir os acordos “do contrato”, sob pena de receber nos ombros as consequências das sanções, o que afastaria, ao menos em parte, a intromissão e a atratividade para o domínio de políticos na gestão; adoção de estratégias de mudanças incrementais e adaptativas na estrutura, deixando de lado as drásticas mudanças realizadas nas últimas décadas, que não possibilitam que a variável *tempo* atue em favor do aprimoramento institucional e da criação e acúmulo de conhecimento e confiança intra e interinstitucional, elementos vitais para a reconstrução desta PP, segundo apontam os dados deste estudo.

Ao se manterem mais rígidos e explícitos estes elementos – conceitos, critérios, parâmetros e estruturas mais estáveis -, o que se pode esperar é que o atributo da *flexibilidade* possa atuar em favor da construção da PP, como emergido dos dados, desde que (sempre há um porém...), a política seja mais Política no sentido do bem comum, do espírito público, do que tem se mostrado na atualidade.

Essa aposta parece ser tão utópica no contexto atual, como utópicas são as possibilidades de que isso aconteça por força da democracia de coalizão, ou pelas forças predominantes no Parlamento Nacional. No curto prazo, que deveria ser o horizonte temporal para se evitar extinções, isso certamente é irrealizável, em função das fragilidades do sistema democrático quando exercido nos Trópicos, principalmente pela nossa incorrigível tendência à flexibilizar as normas ao sabor de interesses mais imediatos.

Dessa forma passamos a depender mais da figura de um Estadista, que tome para si as decisões em benefício dos bens comuns, ou de que os constituintes fossem responsáveis por implementar os ditames da própria Constituição que conceberam, promovendo assim as mudanças “culturais” necessárias para seu fiel cumprimento.

Como essas hipóteses têm pouca chance de se mostrarem viáveis no contexto atual, o outro caminho que se descortina é aquele levantado por um dos participantes, quando afirmou ao referir-se ao frágil processo de gestão pesqueira nacional: “(...) não dá para entender que uma estrutura tão importante tenha ficado tento tempo na Mão de Deus” (P23). Ou seja, termos que orar e esperar que Deus faça melhor seu trabalho, atendendo aos desígnios da última Carta Encíclica redigida pelo Papa Francisco “Laudato si’: sobre o cuidado da casa comum” (BOFF e OLIVEIRA, 2015), quando afirma “Caminheemos cantando; que as nossas lutas e a nossa preocupação por este planeta não nos tirem a alegria de viver” (*idem*, p. 193). Sejam humanos ou não humanos, quem viver, verá!

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo. Martins Fontes, 1998.
- ABRANCHES, S. H. H.. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 14.
- ADDELSON, K. P.; Some moral issues in public problems of reproduction. **Social problems**, v. 37, n. 1, p. 1-17, 1990.
- ALVES FILHO, A.; SALM, J. F.. A formação da estratégia pela aprendizagem organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 2, n. 3, p. 7, 2000.
- ALVESSON, M.; SKOLDBERG, K. Reflexive methodology. **New Vistas for**, 2000.
- ARRETCHE, M.. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, 2003.
- AVRITZER, L.. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. 2012.
- AZEVEDO, N. T. de; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. UFPR. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 32, p. 61-80, dez. 2014.
- BANDEIRA-DE-MELO R.; CUNHA, C.J.C.A. Grounded theory. In GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B (organizadores). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BAPTISTOTTE, C., THOMÉ, J.C.A., BJORN DAL, K.A. Reproductive biology and conservation status of the loggerhead sea turtle (*Caretta caretta*) in Espírito Santo State, Brazil. **Chelonian Conservation and Biology** 4, 523-529, 2003.

BARATA, P. C.R.; Literature and conservation “the Turtle”, a short story by the Brazilian writer Rubem Braga. **Marine Turtle Newsletter** NO. 144, 2015 - PAGE 15.

BARBIER, E. B.; The concept of sustainable economic development. **Environmental conservation**, v. 14, n. 2, p. 101-110, 1987.

BARBOSA-FILHO, M. L. V., COSTA-NETO, E. M., e SICILIANO, S.. **Knowledge and Practices of Expert Fishermen of South Bahia, Brazil, Regarding the International Shark Fin Market. Human Ecology**, 1-9. (2017- 2016 online).

BARCELOS, L. C.. Educação e desigualdades raciais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 86, p. 15-24, 2013.

BARLETTA, M. e CORRÊA M. F. M.. Chondrofauna do complexo estuarino da Baía de Paranaguá e adjacências, PR- Brasil. Levantamento e produtividade pesqueira. **IV Reunião do Grupo de Trabalho sobre Pesca e Pesquisa de Tubarões e Raias no Brasil**. Resumos. Tamararé, PE. p. 24, 1989.

BARRETO, R.R., BORNATOWSKI, H., MOTTA, F., SANTANDER-NETO, J., VIANA, G., LESSA RP. (no prelo). **Rethinking use and trade of sharks from Brazil. Marine Policy**.

BARROS, J.A.; SECCHI, E.R.; MONTEIRO, D. e ESTIMA, S.C. Diet of pelagic Loggerhead sea turtles (*Caretta caretta*) in southern Brazil. In: **Proceedings of the 29th Annual Symposium on Sea Turtle Conservation and Biology**. NOAA, 2009.

BARROS-FILHO, F. do R.; OLIVEIRA e SILVA, J. ; BORN, P. A. Diversidade ecológica e biodiversidade: divergências entre os conceitos científicos e a aplicabilidade institucional. BENJAMIN, A. H. (organizador). **Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. Barros Filho, F. do R.; Oliveira e Silva, J.; Born, p. 385-396. **Congresso Brasileiro de Direito Ambiental** (18: 2013: São Paulo, SP (São Paulo 2v).

BARROSO, L. R.; JUDICIALIZAÇÃO, Ativismo Judicial. Legitimidade Democrática. **Revista Eletrônica da OAB**. n, 2008.

BASTOS-FILHO, J. B.; Causalidade, (in) determinismo e (im) previsibilidade. Por que o conceito de causa é tão importante? **Revista Brasileira de Ensino de Física**, v. 30, n. 3, p. 3304, 2008.

BAUMGARTNER, F. R e JONES, B. D. (1993); **Agendas and instability, in American politics**. Chicago, University of Chicago Press.

BATISTA, F. F.; **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. 2012., disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/754/1/Modelo%20de%20Gest%C3%A3o%20do%20Conhecimento%20para%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20Brasileira.%20Livro.pdf>

Bayon, D., Flipo, F., Schneider, F. (2011). **Decrecimiento: 10 preguntas para comprenderlo y debatirlo**. Ediciones de intervención cultural/El Viejo Topo.

BECK, U.; **The risk society**. Towards a new modernity. Londres: Sage, 1992.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENJAMIN, A. H. (organizador). Fauna, Políticas Públicas e Instrumentos Legais. **Congresso Internacional de Direito Ambiental** (8:2004; São Paulo) Instituto O Planeta Verde. 52p. 2004.

BIGELOW, H. B. e SCHROEDER, W. C.. In: TEE-VAN, J. *et al.* **Eds. Fishes of the Western North Atlantic. Part 1**. New Haven, Memoir Sears Foundation for Marine Research. 546 p., 1948.

BIOBRASIL, Número temático: **Avaliação do Estado de Conservação das Tartarugas Marinhas** N. 1 (2011), disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/issue/view/13/showToc>.

BLUMER, H.; Symbolic Interactionism [1969]. **Contemporary Sociological Theory**, p. 62, 2012.

BOCATTO-FANCO, A. A.. Decrescimento em dez perguntas: perspectivas para o debate social, econômico e ambiental. **Ambiente e Sociedade**. São Paulo v. XVI, n. 3 n p. 145-150 n jul.-set. 2013.

BOFF, B.; OLIVEIRA, M. G. (organizadoras da edição brasileira). **Carta Encíclica Laudato Si'**: sobre o cuidado da casa comum. Traduzido do original de Libreria Editrice Vaticana. Edições Paulinas, São Paulo, 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. e PRESTES-MOTTA, F. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980

BJORNDAL, K.A.. Foraging ecology and nutrition of sea turtles. Pp. 199-232. In: Lutz, P.L., Musick, J.A. (Eds.). **The Biology of Sea Turtles**. Florida: CRC Press, 432p., 1997.

BOLTEN, A.B. Variation in Sea Turtle Life History Patterns: Neritic vs. Oceanic Developmental Stages. Pp: 243-257. In: Lutz, P.L., Musick, J.A., Wyneken, J. (Eds.). **The Biology of Sea Turtles Volume II**. Florida: CRC Press LLC, 455p., 2003.

BONFIL, R.. Overview of world elasmobranch fisheries. **FAO Technical Paper**, 341, 119 p., 1994.

BOOS. H. **Entrevista com Harry Boos**. Itajaí: 2015. Diarinho online, 10 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.diarinho.com.br/materias.cfm?caderno=25emateria=9802>>. Acesso em agosto de 2015.

BORBA, T. R.. **8º Encontro da ABCP** 01 a 04/08/2012, Gramado, RS.

BORNATOWSKI, H., COSTA, L., ROBERT, M. C. e PINA, J. V. 2007. Feeding habits of young smooth hammerhead sharks, *Sphyrna zygaena* (Carcharhiniformes: Sphyrnidae), in the Southern Coast of Brazil. **Biota Neotropica**, 7(1): 213 - 216.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 7.449, de 27 de Abril de 1945. Dispõe sobre a organização da vida rural. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 de abr. de 1945. Seção 1, p. 6449.

\_\_\_\_\_. IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). Instrução Normativa IN nº 166 de 18 de julho de 2007. Regulamentação das pescarias de rede de emalhe. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jul. 2007. Seção 1, p. 59.

\_\_\_\_\_. IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Instrução Normativa Conjunta IBAMA/ICMBio nº 02 de 21 de novembro de 2011. Estabelece áreas de restrição permanente e áreas de restrição periódica para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de mamíferos aquáticos na costa brasileira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 nov. 2011. Seção 1, p. 122.

\_\_\_\_\_. ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). IN ICMBIO nº 23, de 30 de março de 2012. Disciplina as diretrizes e procedimentos para a Avaliação do Estado de Conservação das Espécies da Fauna Brasileira. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 mar. 2012. Seção I, p. 83-84.

\_\_\_\_\_. ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). IN 25 de 13 de abril de 2012. Disciplina os procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de planos de ação nacionais para conservação de espécies ameaçadas de extinção ou do patrimônio espeleológico. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 abr. 2012. Seção I, p. 64.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1 p. 14801.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 8 de dez. 2011. Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 de nov. 2009. Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei 13.019 de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 de jul. 2014. Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei 13.204 de 14 de novembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui



o termo de colaboração e o termo de fomento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 de nov. 2015. Seção I, p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.106 de 2 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de set. 1966, Página 10204 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 de jun. 1993, Seção I, p. 8269.

\_\_\_\_\_. Lei Delegada nº. 10, de 11 de outubro de 1962. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 de out. 1962. Seção 1 p. 10690.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.958 de 26 de junho de 2009. Altera as Leis n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003; dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Gratificações de Representação da Presidência da República; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 de jun. 2009. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 de março de 1964. Seção 1, p. 274522.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9445, de 14 de março de 1997. Concede subvenção econômica ao preço do óleo diesel consumido por embarcações pesqueiras nacionais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de mar. 1997, Seção I, p. 5195.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.516 de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei n.º 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Edição Extra de 28 de ago. 2007. Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.849, de 23 de março de 2004. Cria o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Edição Extra de 24 de mar. 2004. Seção I, p. 2.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.462, de 4 de Agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória n.º 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, Edição Extra. 05 de ago. de 2011. Seção I, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.957, de 20 de Dezembro de 1989. Altera o art. 3º da Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, dispõe sobre a Tabela de Pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21 de dez. 1989. Seção 1 p. 23888.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 de dez. de 1990. Seção 1. p. 23935.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 02 de set. de 1981. Seção 1. p. 16509.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.795, de 1º de Janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 01 de jan. 1999. Seção 1. p. 1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 27 de mar. de 2007. Seção 1. p.1.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 437, de 29 de Julho de 2008. Altera as Leis nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, 9.650, de 27 de maio 1998, 9.984, de 17 de julho de 2000, e 10.683, de 28 de maio de 2003, dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura, cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, Funções Comissionadas do Banco Central - FCBC e Gratificações de Representação da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 30 de julho de 2008. Seção 1. p. 1.

\_\_\_\_\_. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa MMA nº 52 de 08 de novembro de 2005. Altera os Anexos I e II da Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Meio Ambiente, de 21 de maio de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 28 de maio de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 08 de nov. de 2005. Seção I, p. 98.

\_\_\_\_\_. MMA (Ministério do Meio Ambiente). IN MMA nº 53 de 22 de novembro de 2005. Estabelece o tamanho mínimo de captura de espécies marinhas e estuarinas do litoral sudeste e sul do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 nov. 2014. Seção I, p. 87.

\_\_\_\_\_. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 444 de 17 de dezembro de 2014. Definiu a Lista Nacional Oficial de Espécies de Peixes e Invertebrados Aquáticos Ameaçados de Extinção. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 dez. 2014. Seção I, p. 121.

\_\_\_\_\_. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 445 de 17 de dezembro de 2014. Definiu a Lista Nacional Oficial de Espécies de Peixes e Invertebrados Aquáticos Ameaçados de Extinção. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 dez. 2014. Seção I, p. 126.

\_\_\_\_\_. MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura), MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa Interministerial IN Interministerial MPA/MMA n° 12 de 22 de agosto de 2012. Dispõe sobre critérios e padrões para o ordenamento da pesca praticada com o emprego de redes de emalhe nas águas jurisdicionais brasileiras das regiões Sudeste e Sul. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 ago. 2012. Seção 1, p. 39.

\_\_\_\_\_. MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura), MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa Interministerial. IN Interministerial n° 4 de 16 de abril de 2013. Dispõe sobre critérios e padrões para a pesca de emalhe costeiro diversificado da anchova (*Pomatomus saltatrix*), corvina (*Micropogonias furnieri*), pescada (*Cynoscion guatucupa*), castanha (*Umbrina canosai*) e abrótea (*Urophycis brasiliensis*) praticada no litoral das regiões Sudeste e Sul. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 de abr. de 2013. N° 205, Seção 1, pág. 49.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA ESPECIAL DE AQUICULTURA E PESCA (SEAP). **Incentivo à Aquicultura e Pesca**. 2003. Disponível em [https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.4\\_Incentivo\\_a\\_aquicultura.pdf](https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro2/2.4_Incentivo_a_aquicultura.pdf). Consultado em 12/10/2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**. Ministério do Meio Ambiente. Lei 9.985, de 18 de julho de 2.000. 6a Edição, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Centralização e descentralização. **Prestes Motta e Bresser Pereira (1963/1980)**. Originalmente publicado como

apostila, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1963

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Em **Ensaio em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. (Org. Prado, L. C. D.). Editora Contraponto, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C.. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, p. 15-48, 1999.

BRYANT, A.; CHARMAZ, K., Grounded theory research: Methods and practices. **The Sage handbook of grounded theory**, p. 1-28, 2007.

BRYANT, A.; CHARMAZ, K., Grounded theory in historical perspective: An epistemological account. **Handbook of grounded theory**, p. 31-57, 2010.

BUNGE, M. **SEUDOCIENCIA E IDEOLOGIA**, ALIANZA, 1986.

BURLAMAQUI, L.; FAGUNDES, J. (1996). Notas sobre diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos—uma perspectiva neo-schumpeteriana. **Estratégias empresarias na indústria brasileira: discutindo mudanças**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 119-166.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Agenda 21**, tradução publicada em 1995. Série Ação Parlamentar, n 56.

CARDOSO, E. A. e DORNBUSCH, R., Dívida brasileira: réquiem para a política de *muddling through*. **Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol 18, Num 2, PP 211-238, agosto 1988.

CARNEIRO, C. M. Q.. Estrutura e ação: aproximações entre Giddens e Bourdieu. **Tempo da Ciência**, v. 13, n. 26, p. 39-47, 2006.

CATELLA, A. C. A pesca no Pantanal Sul: situação atual e perspectivas. **Embrapa Pantanal-Documentos (INFOTECA-E)**, 2004.

CASTELLO, J. P.. Gestão sustentável dos recursos pesqueiros, isto é realmente possível. **Pan-American Journal of Aquatic Sciences**, v. 2, n. 1, p. 47-52, 2007.

CERDEIRA, R. G. P. **Acordos de pesca como instrumento de gestão participativa na Amazônia**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Amazonas, 2009. 133 p.

CESAR, C. P.. **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal: um estudo evolutivo e das competências da instituição**. Monografia apresentada ao Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2010, Disponível em <http://www.if.ufrj.br/inst/monografia/2009II/Cristopher.pdf>.

CHARMAZ, K. *et al.* Experiencing chronic illness. **Handbook of social studies in health and medicine**, p. 277-292, 2000.

CHARMAZ, K., Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative research. **Sage Publications Ltd, London**, 2006.

CHARMAZ, K., **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Bookman Editora, 2009.

CHARMAZ, K., **Constructing grounded theory**. Sage, 2014.

CHARVET-ALMEIDA, P. ; VIANA, A. S. ; ALMEIDA, M. P. ; AMANCIO, A. J. . Espécies de Tubarões da Costa Norte do Brasil (Chondrichthyes). In: **XXVII Congresso Brasileiro de Zoologia**, 2008, Curitiba. Resumos do XXVII Congresso Brasileiro de Zoologia, 2008b. p. 973-973, 2008.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. Editora Ática, 2000.

CHEN, C. T.; LEU, T. C. e JOUNG, S. J. 1988. Notes on reproduction in the scalloped hammerhead, *Sphyrna lewini*, in northeastern Taiwan waters. **Fishery Bulletin**, 86 (2): 389 - 393.

CLARKE, T. A. 1971. The ecology of the scalloped hammerhead shark, *Sphyrna lewini*, in Hawaii. **Pac. Sci.**, 25(2): 133 - 144.

COMPAGNO, L. J. V., 2002. Carcharhinidae. In: Carpenter, K.E (Ed.), **The Living Marine Resources of the Western Central Atlantic**, vol. 1, Introduction, Molluscs, Crustaceans, Hagfishes, Sharks, Batoid Fishes, and Chimaeras. FAO Species Identification Guide for Fisheries Purposes. American Society of Ichthyologists and Herpetologists Special Publication 5, p. 1 - 486.

CORBIN, J.; STRAUSS, A., Grounded theory research: Procedures, canons and evaluative criteria. **Zeitschrift für Soziologie**, v. 19, n. 6, p. 418-427, 1990.

COSTA, A. J. B.; ROSINHA, R. F. **Infraestrutura de Transportes: O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos**. In XXVII Anpet - Congresso de Pesquisa e Ensino de Transporte. Belém, 2013.

DEWEY, J. (1937). **Logic: The Theory of Inquiry**. Wiley: New York.

DIAS, E. P. **Conceitos de Gestão e de Administração: uma revisão crítica**. Revista Eletrônica de Administração. FACEF, Vol. 1, Ed. 1, jul-dez 2002.

DIAS-NETO, J.; OLIVEIRA-DIAS, J. de F. **O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca**. Brasília: IBAMA, 2015.

DIAS NETO, J.. Pesca no Brasil e seus aspectos institucionais. **Revista CEPSUL – biodiversidade e conservação marinha**. n.1, v.1, 2010.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2003. 242 p.

DICIO, Disponível em <https://www.dicio.com.br/explotacao/>, consultado em 23/02/2016.

DODD, C. K. A biological synopsis of the loggerhead sea turtle, *Caretta caretta* (Linnaeus, 1758). **Fish and Wildlife Service, Biology of Reptiles** v.14, n. 88, p. 1-110, 1988.

DOMINGO, A.; BUGONI, L.; PROSDICIMI, L.; ALBAREDA, D.. **The Impact generated on Sea Turtles by Fisheries in the Southwestern Atlantic Ocean**. Publisher: WWF Programa Marino para Latinoamérica y el Caribe, San José, Costa Rica, ISBN: ISBN 9968-825-31-x, 2006.

DOMINGO A, SALES G, GIFFONI B, MILLER P, LAPORTA M, MAURUTTO G. (2006). **Captura incidental de tortugas marinas con palangre pelágico en el Atlántico Sur por las flotas de Brasil y Uruguay**. *Coll Vol Sci Pap. ICCAT*. 59: 992-1002.

DOMINGO, A. Mesa Redonda: Conservação: reflexões sobre o conceito e sua aplicação para as tartarugas marinhas. **V Jornada de Conservação e Pesquisa de Tartarugas Marinhas no Atlântico Sul Ocidental**. Florianópolis-SC, 2011.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. J.. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Editora UFPR, 2001.

DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; SILVA, E. A. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 2014.

DUQUE T. de O. **Tecnologia Social: uma possibilidade objetiva de articulação com a Teoria N e a Teoria P na construção de políticas públicas no Brasil**. Disponível em:  
<http://www.emapegs.ufla.br/ocs/index.php/emapegs2015/emapegs2015/schedConf/presentations?track=8>

DUSSEL, E.. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em  
 <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624093038/5\\_Dussel.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624093038/5_Dussel.pdf).>



EHRHART, L. M.; BJORNDAL, K. A.; HENWOOD, T. A.; SCHROEDER, B. A.; MURPHY, S. R.; POSSARDT, E. E. **National Marine Fisheries Service and U.S. Fish and Wildlife Service.** Recovery Plan for U.S. Population of Loggerhead Turtle. National Marine Fisheries Service, Washington, D.C, 1991.

FARIA, C. F.; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.

FAO, Food and Agriculture Organization (FAO). Descartes en la pesca de captura marina mundial. Una actualización, **Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação**, ROMA, 2008.

\_\_\_\_\_. Food and Agriculture Organization (FAO). 1999. International plan of action for the conservation and management of sharks. **Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação**, Roma, 1999.

FAO/IBAMA. Food and Agriculture Organization (FAO), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Gestão compartilhada do uso sustentável de recursos pesqueiros: refletir para agir**. Kalikoski D, Dias-Neto J N, Thé APG, Ruffino ML, Marrul-Filho S (org). Diretoria de Biodiversidade e Florestas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Brasília, 184 p. 2009.

FIGUEIREDO, J.L. 1977 **Manual de peixes marinhos do sudeste do Brasil**. I. Introdução: cações, raias e quimeras. Museu de Zoologia da Universidade de São Paulo. São Paulo. 99p.

FIGUEIREDO, S. A., VOOREN, C. M. Juvenis de *Sphyrna zygaena* migram para a costa do Brasil no inverno. In: **II REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O ESTUDO DOS ELASMOBRÂNQUIOS**, Santos, Resumos, p. 57, 2000.

FINLEY, M. C.. **The tragedy of enclosure: fish, fisheries science, and U.S. foreign policy**. San Diego: University of California, 2007.

FLACH, N.. O formalismo jurídico oitocentista: doença infantil do positivismo. **Revista da Faculdade de Direito Ritter dos Reis**, p. 131-180, 2000.

FONSECA, P. C. D.. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

FOWLER, H.W. 1948. **Os peixes de água doce do Brasil** (1a. entrega). Arquivos de Zoologia do Estado de São Paulo 6:1-204.

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

FUKUYAMA, F. (2005). **Construção de Estados**: governo e organização no século XXI. Rocco.

FURTADO, C.. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

FURTADO, *et al.*, 2015. In FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; Tóvolli, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Editores: Bernardo Alves Furtado, Patrícia A. M. Sakowski, Marina H. Tóvolli. – Brasília : IPEA, 2015.

GADIG, O.B.F., MOTTA, F.S., NAMORA, R.C., 2002. Projeto Cação: a study on small coastal sharks in Sao Paulo Southeast Brazil. In: Duarte, P. (Ed.), Proceedings of the International Conference on Sustainable Management of Coastal Ecosystem. Porto, Portugal, pp. 239–246.

GADIG, O. B. F.. **Fauna de tubarões da costa norte/nordeste do Brasil** (Chondrichthyes, Elasmobranchii). Dissertação de Mestrado. Departamento de Sistemática e Ecologia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 230 p., 1994.

GADIG, O. B. F.. **Peixes Cartilaginosos da Costa do Estado de São Paulo**. Ceciliana, VIII (9): 41 - 51., 1998.

GEORGESCU-ROEDEN, N.. Matter matters, too. In: Wilson, Kenneth D. (ed.), **Prospects for growth – changing expectations for the future**. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1977, p. 293-313.

GIDDENS, A.. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1990.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

GIFFONI, B., DOMINGO, A., SALES, G.; FIEDLER, F.N., MILLER, P., 2008. Interacción de tortugas marinas (*Caretta caretta* y *Dermochelys coriacea*) con la pesca de palangre pelágico en el Atlántico Sudoccidental: una perspectiva regional para conservación. **Collective Volumes of Scientific Papers**, ICCAT, 62(6): 1861-1870.

GILBERT, C. R.. A revision of the hammer head sharks (Family Sphyrnidae). **Proc. U.S. Natl. Mus.**, v. 119, n. 3539, 88 p., 1967.

GLASER, B. G. **Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory**. Sociology Pr, 1978.

GLASER, B. G. **Basics of grounded theory analysis: Emergence vs forcing**. Sociology Press, 1992.

GLASER, B. G. **Doing grounded theory: Issues and discussions**. Sociology Press, 1998.

GLASER, B.; STRAUSS, Anselm. Grounded theory: The discovery of grounded theory. **Sociology The Journal Of The British Sociological Association**, v. 12, p. 27-49, 1967.

GOTTEMS, L. B. D. *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

GOULDING, C.. Grounded theory: a magical formula or a potential nightmare. **The Marketing Review**, v. 2, n. 1, p. 21-33, 2001.

HAAS, P.M. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v.46, n.1, p. 1-35, 1992.

HAIMOVICI, M. e MENDONÇA, J. T.. **Descartes da fauna acompanhante na pesca de arrasto de tangones dirigida a linguados e camarões na plataforma continental do sul do Brasil**. Atlântica, 18: 161 - 177., 1996.

HARDI, P.; ZDAN, T. J. Measurement and indicators program of the international institute for sustainable development. **SCOPE-SCIENTIFIC COMMITTEE ON PROBLEMS OF THE ENVIRONMENT INTERNATIONAL COUNCIL OF SCIENTIFIC UNIONS**, v. 58, p. 28-32, 1997.

HARDIN, G. **The Tragedy of the Commons**. Vol. 162 no. 3859 pp. 1243-1248 Dezembro 1968.

HAZIN, F. H.; FISCHER, A. e BROADHURST, M.. Aspects of Reproductive Biology of the Scalloped Hammerhead Shark, *Sphyrna lewini*, off Northeastern Brazil. **Envir. Biol. Fishes**, 61: 151 – 159, 2001.

HAZIN, F. H. V.; LESSA, R. P. T.; VASKE Jr., T.; OLIVEIRA, P. G. V.; PORTELLA, D. B. e RANGEL, C. E.. Levantamento da fauna de elasmobrânquios da reserva biológica do Atol das Rocas. **I Workshop NEOCEANO**. Resumos. Recife, PE, p. 76., 1997.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília (DF): Ed. UnB, 2009.

HOFMAN, R. M.. Gargalos do licenciamento ambiental no Brasil. Estudos de Consultoria legislativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, julho de 2015.

IBAMA. **Guia de Chefe. Manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais**. IBAMA/GTZ, 1999 – 2007. Disponível em <http://www.IBAMA.gov.br>.

ICMBIO. **Plano de Ação Nacional para a Conservação de Tartarugas Marinhas – PAN Tartarugas Marinhas**. Edições série espécies ameaçadas nº 25. ICMBIO, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. a. Biobrasil. **Biodiversidade Brasileira**. Número Temático: Avaliação do Estado de Conservação das Tartarugas Marinhas, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resumo Executivo do Livro Vermelho da Fauna Brasileira**. 2016. Disponível em [http://www.ICMBio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom\\_sumario\\_executivo\\_livro\\_vermelho\\_ed\\_2016.pdf](http://www.ICMBio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoes-diversas/dcom_sumario_executivo_livro_vermelho_ed_2016.pdf), consultado em, 12/10/2016.

IMPRESA NACIONAL, **Anais do I Congresso Brasileiro de Pesca**, Rocha M., 1934, publicado em 1945.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de administração e planejamento das instituições federais de ensino superior (IFES)**. Texto para discussão. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão do conhecimento na administração pública**. Texto para discussão. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal**. Texto para discussão. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira: como implementar a GC para produzir resultados em benefício do cidadão**. Texto para Discussão. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Casos Reais de Implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**. Texto para Discussão. Brasília, DF, 2014.

**Seguro defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa.** Texto para Discussão. Brasília, DF, 2014.

IUCN; UNEP; WWF. **The World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development.** International Union for Conservation of Nature (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) and World Wide Fund for Nature (WWF), Gland, Switzerland, 1980. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinkserref=000126epid=S1414-753X200700020000900018&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinkserref=000126epid=S1414-753X200700020000900018&lng=en), consultado em 12/03/2016.

IUCN 2008. **IUCN Red List of Threatened Species.** Disponível em: <[www.iucnredlist.org](http://www.iucnredlist.org)>. Acessado em 03 de novembro de 2008.

IUCN, SPECIAL SURVIVAL COMMISSION. **Strategic Planning for Species Conservation: An Overview**, Versão 1.0. Gland, Switzerland: IUCN. 2011.

JIMENÉS, A. N. **Hacia una cultura de la Naturaleza.** Colección: La naturaleza e el hombre. Editorial Letras Cubanas, 1998.

KALIKOSKI, D. C.; ALLISON, E. H. Learning and Adaptation: The Role of Fisheries Comanagement in Building Resilient Social–Ecological Systems. In: **Adaptive Capacity and Environmental Governance.** Springer Berlin Heidelberg, 2010. p. 69-88.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Longman Pub Group, 2003.

KLIMLEY, A. P.. Grouping behavior in the scalloped hammerhead. **Oceanus**, 24: 65 - 71., 1981.

KNORR-CETINA, K. D. **A comunicação na ciência.** 1999.

KON, A.. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 49-61, 1994.

KOTAS, J. E.. **Dinâmica de populações e pesca do tubarão-martelo *Sphyrna lewini* (Griffith e Smith, 1834), capturado no mar**

**territorial e zona econômica exclusiva do sudeste-sul do Brasil.** Tese de Doutorado. Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. 377 p., 2004.

KOTAS, J. E.; GAMBA, M. R.; CONOLY, P. C.; HOSTIM-SILVA, M.; MAZZOLENI, R. C. e PEREIRA, J. A.. A pesca de emalhe direcionada aos elasmobrânquios com desembarques em Itajaí e Navegantes, S.C. **VII Reunião do Grupo de Trabalho de Pesca e Pesquisa de Tubarões e Raias no Brasil.** Rio Grande, 46 p., 1995.

KOTAS, J. E.; SANTOS, S. e AZEVEDO, V. G.. A Pesca de Elasmobrânquios no Emalhe de Superfície e de Fundo em Ubatuba, SP. In: **XI Semana Nacional de Oceanografia.** p. 47, 1997.

KOTAS, J. E.; PETRERE, M. Análise das capturas de tubarões martelo (*S. lewini* e *Sphyrna zygaena*) através de modelos lineares de regressão múltipla. **Capítulo da tese de doutoramento. Escola de Engenharia de São Carlos. CRHEA-USP,** 2003.

KOTAS, J. E.; PETRERE JUNIOR, M.; AZEVEDO, V. G. e SANTOS, S. 2005. A pesca de emalhe e de espinhel de superfície na região sudeste-sul do Brasil. MMA, Programa REVIZEE, **Série Documentos REVIZEE - Score-Sul.** São Paulo, Instituto Oceanográfico, USP. 72 p.

KOTAS, J. E.; PETRERE JUNIOR, M.; AZEVEDO, V. G.; MAZZOLENI, R. e SANTOS, S.. Diagnóstico do estoque e orientações para o ordenamento da pesca de *Sphyrna lewini* (Griffith e Smith, 1834). In: Análise das principais pescarias comerciais da região sudeste-sul do Brasil. Dinâmica populacional das espécies em exploração - II. MMA, Programa Revizee, **Série Documentos REVIZEE - Score-Sul.** São Paulo, Instituto Oceanográfico, USP. p. 59 - 76. 2006.

LARKIN, P. A. An epitaph for the concept of maximum sustained yield. **Transactions of the American Fisheries Society**, n. 106, p. 1-11, 1977.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel e Harold D. LASSWELL. *The policy sciences: recent developments in scope and method.* Stanford, CA: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LATORRE, A. **Introdução ao Direito**, Editora Coimbra, 1978.

LATOUR, B.. **Jamais fomos modernos**. Editora 34, 1994.

LAUZID, F. de A. S. **Abordagem dialógica sobre os juizados especiais criminais pelo prisma da tridimensionalidade teleológica do Direito**. Dissertação de Mestrado. Universidade da Amazônia – UNAMA, 2008.

LÉLÉ, S. M.. Sustainable development: a critical review. **World development**, v. 19, n. 6, p. 607-621, 1991.

LESSA, R. P. T.; MENNI, R. C. e LUCENA, F. 1998. Biological observations on *Sphyrna lewini* and *Sphyrna tudes* (Chondrichthyes: Sphyrnidae) from Northern Brazil. **Vie Milieu**, 48 (3): 203 - 213.

LESSA, R., SANTANA, F. M., RINCÓN, G., GADIG, O. B. F. e EL-DEIR, A. C. A.. **Biodiversidade de Elasmobrânquios no Brasil. In: Relatório e Ações Prioritárias para Conservação da Biodiversidade da Zona Costeira e Marinha**. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/workshop/costa>>. Acesso em: 10 de junho de 2015. 1999a

LESSA, R. P. T.. Levantamento faunístico dos Elasmobrânquios (Pisces: Chondrichthyes) do litoral ocidental do estado do Maranhão, Brasil. **Bol. Lab. Hidrob.**, 7: 27 – 41, 1986.

LEWISON, R. L.; CROWDER, L. B. (2007) Putting longline bycatch of sea turtles into perspective. **Conservation Biology**, v. 21, n. 1, p. 79–86.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, Luciano. Public policy implementation: analytical perspectives. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LINDBLOM, C.. E. The science of "muddling through". **Public administration review**, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C.. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. 2 a ubiquidade da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010. P. 161-202.



LITTLE, P.E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, jan./jun. 2006.

LOCKE, K.. Rewriting the discovery of grounded theory after 25 years?. **Journal of Management Inquiry**, v. 5, n. 3, p. 239-245, 1996.

LÓPEZ-MENDILAHARSU M, SALES G, GIFFONI B, MILLER P, NIEMEYER FIEDLER F, DOMINGO A. (2007). Distribución y composición de tallas de las tortugas marinas (*Caretta caretta* y *Dermochelys coriacea*) que interactúan con el palangre pelágico en el Atlántico Sur. Coll Vol Sci Pap. **ICCAT**. 60:2094-2109.

LOURO, M. P.; CRISPINO, R. L. 1997 Aspectos da Distribuição, Reprodução e Alimentação de *Squalus cubensis* na Região de Ubatuba, SP. **XII Encontro Brasileiro de Ictiologia**. Resumos. p. 335.

MACEDO, H. S.. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudo de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona Costeira do Sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2012.

MACHADO, M. N. da M.. Cultura e imaginário organizacionais: análise psicossociológica de algumas imagens típicas brasileiras. **Pesqui. prá. psicossociais**, v. 3, n. 1, p. 44-50, 2008.

MAGNI, L. P.. **Are Unilateral Trade Measures Justifiable for Environmental Protection?** Brasília, 2005. Dissertação de Mestrado. IREL, Universidade de Brasília (UnB).

MANCUSO, R. de C. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores. Lei 7347/85 e legislação complementar. 3a ed. revista e ampliada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MANCUSO, R. de C.. **Interesses difusos**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARCH, J. G.; SIMON, H.. A teoria do equilíbrio da organização. **ETZIONI, A. Organizações Complexas. São Paulo: Atlas**, 1981.

MARCOVALDI, M.A., CHALOUPKA, M., 2007. Conservation status of the loggerhead sea turtle in Brazil: an encouraging outlook. **Endangered Species Research** 3, 133-143.

MARCOVALDI M.A., LOPEZ G.G., SOARES L.S., LIMA E.H.S.M., THOMÉ J.C.A., ALMEIDA A.P.. Satellite-tracking of female loggerhead turtles highlights fidelity behavior in northeastern Brazil. **Endangered Species Research** 12, 263-272, 2010.

MARCOVALDI, M.A., MARCOVALDI, G.G.. Marine Turtles of Brazil: the history and structure of Projeto TAMAR-IBAMA. **Biological Conservation** 91, 35-41, 1999.

MARCOVALDI, M.A., SALES, G., THOMÉ, J.C., SILVA, A.C.C.D., GALLO, B.M.G., LIMA, E.H.S.M., LIMA, E.P., BELLINI, C.. Sea turtles and fishery interactions in Brazil: identifying and mitigating potential conflicts. **Marine Turtle Newsletter** 112, 4-8, 2006.

MARCH, J. G.. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization science**, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991.

MARTINS, H. F.. Burocracia e Revolução Gerencial – A Persistência da Dicotomia entre Política e Administração-. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.º 6, junho/julho/agosto, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 19 de outubro de 2006.

MAYA, C. **Os conselhos de meio ambiente e desenvolvimento da região da APA de Guaraqueçaba: relações, sobreposições e perspectivas futuras**. ICMBio, Brasil, 2014, Disponível em <http://www.ICMBio.gov.br/revistaeletronica/index.php/index/search/aut hors/view?firstName=CecilemiddleName=elastName=Mayaeaffiliation=ICMBioecountry=BR>.

MEAD, G. H.. Scientific method and individual thinker. **Creative intelligence: Essays in the pragmatic attitude**, p. 176-227, 1917.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.. Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. In: **Limites do crescimento: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade**. Perspectiva, 1972.

MEDEIROS, R. P.; GUANAIS J. H. D. G.; SANTOS, L. O.; SPACH H. L.; SILVA C. N. S.; FOPPA, C. C.; CATTANI, A. P.; RAINHO, A. P. **Estratégias para a Redução da Fauna Acompanhante na frota Artesanal de Arrasto de Camarão Sete-barbas: Perspectivas para a gestão Pesqueira**. Bol. Inst. Pesca, São Paulo, 39(3): 339 – 358, 2013.

MELO, M. A.. Estado, governo e políticas públicas. **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**, v. 3, p. 59-100, 1999.

MERICO, L.F. K. *et al.* **Construindo Caminhos. Uma contribuição à transformação do IBAMA**. Diretoria de Gestão Estratégica: Brasília, IBAMA, 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MMA. **Programa REVIZEE: Avaliação do potencial sustentável de recursos vivos na zona econômica exclusiva: relatório executivo**. MMA - Secretaria de Qualidade Ambiental. Brasília, 280 p., 2006.

MINISTÉRIO DE PESCA E AQUICULTURA – MPA; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Relatório do Grupo Técnico de Trabalho sobre a Gestão da Pesca de Emalhe no Brasil – GTT/EMALHE**, 2011.

MIRANDA RIBEIRO, P. Catálogo dos Peixes do Museu Nacional. III. Callichthyidae Gill, 1872. **Publicações Avulsas do Museu Nacional (Rio de Janeiro)**, v. 27, p. 1-16, 1959.

MONTEIRO, D.S.. **Fatores Determinantes da Captura Incidental de Aves e Tartarugas Marinhas e da Interação com Orcas/Falsas-Orcas, na Pescaria com Espinhel Pelágico no Sudeste-sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Oceanografia). Universidade Federal do Rio Grande, 2008.

MONTEIRO, D.S.. **Encalhes e Interação de Tartarugas Marinhas com a Pesca no Litoral do Rio Grande do Sul**. Monografia

(Graduação em Biologia). Universidade Federal do Rio Grande. 63f., 2004.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, n. 1, p. 6-12, 1999.

MOTTA, F. S., GADIG, O. B. F., NAMORA, R. C., BRAGA, F. M. S. Size and sex compositions, length-weight relationship, and occurrence of the Brazilian sharpnose shark, *Rhizoprionodon lalandii*, caught by artisanal fishery from southeastern Brazil. **Fisheries Research**, v. 74 (1-3), p. 116-126, 2005.

MOTTA, F. S.. **Ecologia e pesca artesanal de tubarões costeiros no litoral centro-sul de São Paulo. Rio Claro**, 172p. Tese de doutorado em Zoologia, Universidade Estadual Paulista, 2006.

MULLER, P.; SUREL, Y.. **A análise das políticas públicas**. Educat, 2002.

MUNDY, B. C.. Checklist of the fishes of the Hawaiian Archipelago. Bishop Museum Bulletins in Zoology. **Bishop Mus. Bull. Zool.**, 6: 1 – 704, 2005.

MYERS *et al.* **Cascading Effects of the Loss of Apex Predatory Sharks from a Coastal Ocean** BY RANSOM A. MYERS, JULIA K. BAUM, TRAVIS D. SHEPHERD, SEAN P. POWERS, CHARLES H. PETERSON SCIENCE, 30 MAR 2007 : 1846-1850

MULLER, C. C.. O Debate dos economistas sobre sustentabilidade – uma avaliação sob a ótica da análise do processo produtivo de Georgescu-Roegen. *Est. econ.*, São Paulo, 35(4): 687-713, out-dez 2005.

MUNHOZ, D. G.. “Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30”. In: *Economia contemporânea* n. 1, jan.-jun. 1997.  
Disponível em  
[http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC\\_1.1\\_03\\_Inflacao](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%201/REC_1.1_03_Inflacao). Consultado em 15 ago. 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Matéria publicada em 29 de maio de 2008. **Ecodebate**. Disponível em

<https://www.ecodebate.com.br/2008/05/30/capobianco-que-deixou-o-governo-anteontem-diz-que-o-planalto-queria-reduzir-o-mma-a-um-orgao-licenciador-de-obras/>, consultado em 23 de novembro de 2016.

OLIVEIRA, J. A. P de. *Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas*. Rio de Janeiro: **RAP**, Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVIER, D. *Les Cahiers Antispécistes*. O que é o especismo? Escrito por OLIVIER, D. e traduzido por MEDINA, B. 1992. Disponível em <http://www.cahiers-antispécistes.org/o-e-o-especismo/?lang=pt-pt>. Consultado em 25 out. 2015.

ORTIZ, R. Pierre Bourdieu. **Grandes Cientistas Sociais**, vol. 39. São Paulo, Editora Ática, 1994.

ORWELL, G., *As I Please*, **Jornal Tribune** (1943-1947).

OSTROM, E.. **Institutional rational choice**: An assessment of the institutional analysis and development framework. 2007.

PAES DE PAULA, A. P.. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PANNUNZIO, E.. *Pautas para o aperfeiçoamento do fomento público às OSCs no Brasil*. 2013.

PARANÁ. Lei estadual PR n° 11.067 de 17 de fevereiro de 1995. Estabelece a Política Estadual de Proteção à Fauna Nativa, seus princípios, alvos, objetivos e mecanismos de execução, define o Sistema Estadual de Proteção à Fauna Nativa – SISFAUNA, cria o Conselho Estadual de Proteção à Fauna – CONFAUNA, implanta a Rede Estadual de Proteção à Fauna Nativa – Rede PRÓ-FAUNA e dá outras providências. **Diário Oficial** do Estado do Paraná n°. 6750 de 15 de Jun. de 2004.

PEGORARO, O.. **Ética dos maiores mestres através da história**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

PELISSON, E. A. **Reflexões sobre o Princípio da Proibição de Retrogradação Socioambiental no Estado Democrático de Direito**

**Brasileiro:** contorno teórico e aplicabilidade sócio-jurídica. Monografia para obtenção do Título de Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, 2010.

PEPPER, D. **Socialismo Ecológico:** da Ecologia Profunda à Justiça Social. Lisboa. Instituto Piaget, 1992.

PETITET, R., SECCHI, E.R., AVENS, L., KINAS, P.G.. Age and growth of loggerhead sea turtles in southern Brazil. **Marine Ecology Progress Series** 456, 255-68, 2012.

PITCHER, T. J.; Hart P. J. B.. 1996. **Fisheries Ecology.** Chapman and Hall. 414 p.

PLOTKIN, P.T., WICKSTEN, M.K., AMOS, A.F.. Feeding ecology of the loggerhead sea turtle *Caretta caretta* in the north-western Gulf of Mexico. **Marine Biology** 115, 1-15, 1993.

PONS, M., DOMINGO, A., SALES, G., FIEDLER, F. N., MILLER, P., GIFFONI, B., e ORTIZ, M. (2010). Standardization of CPUE of loggerhead sea turtle (*Caretta caretta*) caught by pelagic longliners in the Southwestern Atlantic Ocean. **Aquatic Living Resources**, 23(1), 65-75.

PONS, M., DOMINGO, A., GIFFONI, B., SALES, G., e MILLER, P. Update of standardized catch rates of loggerhead sea turtles, *Caretta caretta*, caught by Uruguayan and Brazilian longline fleets (1998-2010). Coll. Vol. Sci. Pap. **ICCAT**, 69(4), 1894-1900. 2013

PRITCHARD, P.C.H., MORTIMER, J.A., 2000. Taxonomía, Morfología Externa e Identificación de las Especies. Pp. 23-44. In: Eckert, K.L., Bjorndal K.A., Abreu-Grobois, F.A., Donnelly, M. (Eds.). **Técnicas de Investigación y Manejo para la Conservación de las Tortugas Marinas.** IUCN/SSC Publicación No. 4, 270p.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, Fabiano. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. **Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)**, 2010.

POLICARPO, M. A.; DOS SANTOS, Claudia Regina. Proposta metodológica de uma gestão integrada e participativa dos recursos naturais de uso comum: a contribuição da análise trade-off. **Revista de estudos ambientais**, v. 10, n. 2, p. 71-87, 2008.

PRADO, J. F. A. **A carta de Pero Vaz de Caminha**. Estudo crítico de J. F. de Almeida Prado. 4.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1990. 120 p. [texto e glossário de: Maria Beatriz Nizza da Silva].

QUEIROZ, E. L. e REBOUÇAS, S. C.. **Tubarão quem tu és?** Salvador, GECET/UFBA/Fapex. 48 p., 1995.

RAMOS, A. G.. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília (DF): Ed. UnB, 2009.

RAMOS, A. G.. **A nova ciência das organizações** – uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAMOS, A. G.. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

REALE, M. **Teoria Tridimensional do Direito** - situação atual. São Paulo: Saraiva, 1994, 5.ª ed.

RIBEIRO, S. M. R.. Um cenário da gestão pública no Brasil. In: **VIII Congreso Internacional del Clad Sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2003.

RIBEIRO, L. M. de P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C.. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. ENANPAD, Rio de Janeiro, setembro de 2013.

RIGGS, F. W. **Administration in developing countries: the theory of prismatic society**. Boston: Houghton Mifflin, xvi, 477 p. 1964.

RIGGS, F. W. **Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

ROSSETO, C. R.: ROSSETO, A. M. Teoria Institucional e de Dependência de Recurso na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, ISSN 1676-5648 Escola de Administração de Empresas de São Paulo, F.G. V., 2005.

RUFFINO, M.L. Gestão Participativa através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Parintins. **Revista Jirau**, v.8, p.15-16, 2004.

RUFFINO, M.L. 2016. A gestão dos recursos pesqueiros no Brasil. In: Araújo, M.A.R. **Repensando a gestão ambiental no Brasil: uma contribuição ao debate de reconstrução nacional**. Ed. Kindle. Belo Horizonte: Marcos Araújo. Capítulo 7

RUSCHI, A. 1949. Proteção à natureza. **Boletim do Museu de Biologia Prof. Mello Leitão**, Série Proteção à Natureza 2A: 1-54.

SABATIER, P. A. e JENKINS-SMITH, H. C. (1999), “The advocacy coalition framework: an assessment”, in P. A. Sabatier (ed.), **Theories of the policy process**, Boulder, CO, Westview Press.

SABIA, CP de P.; ROSSINHOLI, M.. Profissionalização da gestão das instituições de ensino superior privadas na década de 90. **XII ENANGRAD**, 2001.

SANDRIONI, L. T.; CARNEIRO, M. J. T.. “**Conservação da biodiversidade**” nas Ciências Sociais Brasileiras. Ambiente e Sociedade n São Paulo v. XIX, n. 3 n p. 21-46 n jul.-set. 2016.

SANTOS, B. de S.. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. CSE, Coimbra, 1998.

SANTOS LANER, A.; CRUZ JÚNIOR, J. B.. **Repensando as organizações: da formação à participação**. Fundação Boiteux, 2004.

SADOWSKY, V. Notes on the bull shark *Carcharhinus leucas* in the lagoon region of Cananéia, Brazil. **Boletim do Instituto Oceanográfico**, v. 20, n. 2, p. 71-78, 1971.



SADOWSKY, V.; AMORIM, A. F. e ARFELLI, C. A.. First record of Broadbanded lanternshark, *Etmopterus gracilispinis* Krefft, 1968 (Squalidae), in the Brazilian waters. **B. Inst. Pesca.**, 13(2): 1 – 14, 1986.

SALES, G.. **Gestão de Unidades de Conservação Federais no Brasil:** burocracia e poder simbólico. 2010. 234f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SALES, G., GIFFONI, B.G., BARATA, P.C.R.. Incidental catch of sea turtles by the Brazilian pelagic longline fishery. **Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom** 88, 853-864, 2008.

SALES, G. *et al.* Circle hook effectiveness for the mitigation of sea turtle bycatch and capture of target species in a Brazilian pelagic longline fishery. **Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems**, v. 20, n. 4, p. 428-436, 2010.

SALES, G.; ROSSATO, J.; VAN BELLEN, H. M Capítulo 4 – Marco institucional federal brasileiro: instabilidade da estrutura e entraves para a sustentabilidade, p. 379-396. In ROSSI, A; CRESTANA, S.; CASTELLANO, E. G (Ed.). **Direito ambiental**, Brasília, DF: Embrapa, 2014. 2 v. 938 p.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E.. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 83, 2009.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. **Anais do XXXIV ENANPAD**, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Entendendo o meio ambiente** / Coordenação geral [do] Secretário de Estado do Meio Ambiente de São Paulo Fabio Feldmann. - São Paulo: SMA, 1997.

THOMAZ SANDRONI, L. A. I. L. A.; TEIXEIRA CARNEIRO, M. J. (2016). Conservação da biodiversidade nas ciências sociais: uma revisão sistemática de 1990 A 2010. **Ambiente & Sociedade**, 19(3).

SANTOS, A. S.; SOARES, L. S.; MARCOVALDI, M. A.; MONTEIRO, D. S.; GIFFONI, B.; ALMEIDA, A. P. Avaliação do estado de conservação da tartaruga marinha *Caretta caretta* Linnaeus, 1758 no Brasil. **Biodiversidade Brasileira** 1, 1-9, 2011.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, n. 64, p. 1.033-1.053, 1970.

SBEEL. **Plano de Ações para Conservação e Manejo dos Estoques dos Recursos Pesqueiros**. Sociedade Brasileira para o Estudo de Elasmobrânquios - SBEEL. 100 p., 2005.

SCHWARTZMAN, H. B. **Ethnography in organizations**. Sage, 1993.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, L.. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, L.. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEIXAS, C. S.; KALIKOSKI, D. C. Gestão participativa da pesca no Brasil: levantamento das iniciativas e documentação dos processos. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 20, p. 119- 139, 2009.

SEIXAS, C. S., KALIKOSKI, D. C., ALMUDI, T., BATISTA, V. S., COSTA, A. L., DIOGO, H. L., ... & SALLES, R. D. (2011). Gestão compartilhada do uso de recursos pesqueiros no Brasil: elementos para um programa nacional. **Ambiente & Sociedade**, 14(1), 23-44.

SHEPHERD, J. G. Fish stock assessment and their data requirements. In: GULLAND, J. A. (ed.). **Fish population dynamics: the implications for management**. Chichester: John Wiley & Sons, 1988. 522p.

SILVA, C. L., KAMPEL, M., ARAÚJO, C. E. S., STECH, J. L. 1996. Observação da penetração do ramo costeiro da Corrente das Malvinas na costa sul-sudeste do Brasil a partir de imagens AVHRR. In: **VIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO**, Salvador, Anais, p. 787-793, 1996.

SILVA, F. M. da; SALES, G.; VAN BELLEN, H. M.; CÁRIO, S. A. F.. Dimensão ambiental do desenvolvimento: equação pendente na orientação política da CEPAL, In: **II Simpósio Interdisciplinar em Ciência Ambiental**. Instituto de Energia e Ambiente da USP, 14-16 set. de 2016. Disponível em:  
[http://www.iee.usp.br/sites/default/files/Anais\\_SICAM\\_final1\\_1.pdf](http://www.iee.usp.br/sites/default/files/Anais_SICAM_final1_1.pdf), consultado em 11/12/2016.

SILVA, V. L. da *et al.* **Direito econômico da pesca no Brasil:** planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009). Tese Doutorado, CPGD, UFSC, 2015.

SIMON, H. A. Administrative decision making. **Public Administration Review**, p. 31-37, 1965.

SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. **The American economic review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

SIMÕES, C. F.. REVIZEE, MISSÃO CUMPRIDA? **Revista Brasileira de Engenharia de Pesca**, v. 2, n. 1, p. 27-43, 2009.

SERRES, M.. **O contrato natural**. Trad. Serafim Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget (Col. Epistemologia e Sociedade), 1990.

SMITH, H. M.; SMITH, R. B. Synopsis of the Herpetofauna of Mexico. v. 6, **Guide to Mexican turtles bibliographic addendum III**. North Bennington, Vermont, 1044 p., 1979.

SOLOW, R.. An almost practical step toward sustainability. **Resources Policy**, v. 19, n. 3, p. 162-172, set. 1993.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA LEÃO, A. L. M. de, *et al.* O QUE PODEMOS APRENDER COM O ESTUDO DE CASOS EM ADMINISTRAÇÃO? Um Ensaio Baseado na Abordagem Naturalista de Robert Stake-DOI ([http://dx. doi. org/10.17800/2238-8893/aos.v1n1p45-59](http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos.v1n1p45-59)). **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 45-59, 2012.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna**. Estudos Avançados, no 3, maio/agosto 1988.

STAKE, R. E. (1995). **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage.

STEIN, J.; URDANG, L. **The Random House Dictionary of the English Language**, 1981.

STEVENS, J. D. 1984. Biological observations on sharks caught by sport fishermen off New South Wales. **Aus. J. Mar. Fresw. Res.**, 35: 573 - 90.

STRAUSS, A.. **Qualitative Analysis for Social Scientists**. Cambridge University Press, New York; 1987.

STRAUS, A.; CORBIN, J.. Basics of qualitative research. **Grounded theory procedures and techniques**, 1990.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research techniques**. Sage publications, 1998.

SUASSUNA, D.. **Um olhar sobre políticas ambientais: o projeto Tamar**. Thesaurus Editora, 2007.

SUDENE. Pesquisas dos recursos pesqueiros da plataforma continental maranhense. **Série Estudos de Pesca**, 6: 1 – 67, 1976.

SUDEPE. A pesca no Brasil. Brasília: SUDEPE, 1981, p.36.

SUNKEL, O. **Hacia un desarrollo sustentable socio céntrico**. Seminário *Regreso a Nuestro Futuro Común*. PNUMA, Cidade do México, fev., 2008.

TAVARES DE ALMEIDA, K. N. *et al.* Configuração de posições em uma comunidade epistêmica e sua relação com o sentido da aprendizagem em redes interorganizacionais: estudo de caso no campo da biotecnologia. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 6, 2012.

TEIXEIRA, W.; TOLEDO, M. C. M. de; FAIRCHILD, T. R.; TAIOLI, F. (Orgs.) **Decifrando a Terra**. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2009. 623 p.

TIMM, J. U. C. de S.. **SUDEPE: 12 anos de frustrações no desenvolvimento da pesca**, FGV, 1975.

TOMAS, J., AZNAR, F.J., RAGA, J.A., 2001. Feeding ecology of the loggerhead turtle *Caretta caretta* in the western Mediterranean. **Journal of Zoology** 255, 525-532, 2001.

TORRES, L. H. Ciência oceanográfica, Academia e o processo industrial: Rio Grande na década de 1950. **Revista Historiæ**, Rio Grande, 2 (2): 175-188, 2011.

TORRES, M. D. de F.. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

UICN, WWF-BRASIL e IPÊ. **Metas de Aichi: Situação atual no Brasil**. Ronaldo Weigand Jr; Danielle Calandino da Silva; Daniela de Oliveira e Silva. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI). Apresentação do **Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado de Santa Catarina PMAP-SC**. Pezzuto, P. R. (Coordenador), Itajaí SC, 2016.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

VARNHAGEN, F. A. **História Geral do Brasil**. 9.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975. 234 p.

VERBICARO, L. P.. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista Direito GV**, n. 4, 2008.

VERGARA, S. C.. **Métodos de pesquisa em administração**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, P.F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2008.

VILLWOCK DE MIRANDA, L.; VOOREN, C. M. Captura e esforço da pesca de elasmobrânquios demersais no sul do Brasil nos anos de 1975 a 1997. **Frente Marítimo**, v. 19, p. 217-231, 2003.

VON WIEZSÄCKER, C. C.. Modern Capital Theory and the Concept of the Exploitation. **Working Papers, Institute of Mathematical Economics**. Universität Bielefeld/IMW, Alemanha, 1972. Disponível em file:///C:/Users/usuario/Downloads/IMW\_working\_paper\_2.pdf, consultado em 23/09/2016.

VOOREN, C. M. e LESSA, R. 1981. Distribuição e abundância de elasmobrânquios na plataforma continental do Rio Grande do Sul. 33a **Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência**. Resumos. Salvador, Julho de 1981, p. 573.

VOOREN, C. M.; KLIPPEL, S. e GALINA, A. B.. Biologia e Status de Conservação dos tubarões-martelo *Sphyrna lewini* e *S. zygaena*. In: VOOREN, C. M. e KLIPPEL, S. (Eds.) **Ações para conservação de tubarões e raias no sul do Brasil**. Porto Alegre, Igaré, p. 98 – 112, 2005a.

VOOREN, C. M. 1998. Elasmobrânquios demersais. In: SEELIGER, U., ODEBRECHT, C., CASTELLO, J. P. (Ed.) Os ecossistemas costeiro e marinho do extremo sul do Brasil. Rio Grande, **Ecoscientia**, p. 157-162, 1998.

WALLACE, B. P. *et al.* Impacts of fisheries bycatch on marine turtle populations worldwide: toward conservation and research priorities. **Ecosphere**, v. 4, n. 3, p. 1-49, 2013.

WELLS, K.. **The strategy of grounded theory**: Possibilities and problems. 1995.

WIIG, K. Knowledge management in public administration. **Journal of Knowledge Management**, v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002.

WYNEKEN, J.. The Anatomy of Sea Turtles. National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce, **NOAA Technical Memorandum NMFS-SEFSC - 470**, 172p., 2001.

ZWICK, E. *et al.* Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p.284-301, jun. 2014.

## APENDICE A – Ficha Técnica das Entrevistas

Quadro 2: Detalhes das entrevistas realizadas.

| ENTREVISTA | DATA       | PARTICIPANTE | LOCAL ENTREVISTA                                   | DURAÇÃO                   | ORGANIZAÇÃO  | ESPECIALIDADE CARGO  |
|------------|------------|--------------|--|---------------------------|--|--|
| E1         | 23/09/2015 | P1           | Sala do professor na FURG.                         | 35 min<br>10:00-10:35     | Universidade Federal do Rio Grande, ICB - Instituto de Ciências Biológicas. Campus Carreiros, Laboratório de Aves Aquáticas e Tartarugas Marinhas. Rio Grande - RS | Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Biologia de Ambientes Aquáticos Continentais - FURG. Orientador de mestrado e doutorado em Oceanografia Biológica e em Biologia de Ambientes Aquáticos Continentais |
| E2         | 30/09/2015 | P2           | Residência do Participante na Praia do Cassino.    | 59 min<br>08:10-09:09     | Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA. Praia do Cassino. Rio Grande-RS   | Biólogo, Diretor do NEMA e Coordenador do Projeto Tartarugas Marinhas.   |
| E3         | 18/10/2015 | P3           | Sede da ESEC Carijós em Ratoles, Florianópolis-SC. | 46 min<br>17:00-18:00     | ICMBio Estação Ecológica de Carijós, Florianópolis-SC  | Analista Ambiental do ICMBio, ESEC Carijós. Biólogo com mestrado em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997).   |
| E4         | 03/12/2015 | P4           | Sala do pesquisador no CEPsul/ICMBio               | 2 h 21 min<br>09:00-11:30 | Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade e Marinha do Sul – CEPsul/ICMBio Itajaí-SC   | Oceanólogo, mestre em biologia pesqueira e doutor em engenharia Ambiental. Analista Ambiental (SUDEPE/IBAMA/ICMBio), no CEPsul/ICMBio.   |



|     |   |     |  |   |  |   |
|-----|---|-----|--|---|--|---|
| E5  | 13/12/2015  | P5  | Entrevista realizada no trajeto da Barra da Lagoa ao Aeroporto de Florianópolis-SC | 39 min<br>11:00-12:00   | Projeto Tamar – Fundação Pró-Tamar. Praia do Forte. Mata de São João-BA              | Oceanólogo, Analista Ambiental (IBDF, IBAMA e ICMBio) aposentado em 2014. Fundador e coordenador nacional e de comunicação do Projeto Pró-Tamar.                                |
| E6  | (i) 16/02/2016<br>(ii) 24/02/2016<br>Obs.: Efetuada em duas etapas. | P6  | Residência do Participante.  | (i) 1 h 19 min<br>10:00-11:20<br>(ii) 1 h 59 min<br>10:00-12:00<br><br>Total 3 h 18 min | ICMBio, APA da Baleia Franca. Recém aposentado do ICMBio                             | Analista Ambiental do ICMBio, Engenheiro de Pesca e Mestre em Desenvolvimento Sustentável CDS/UNB. Ex-dirigente do IBAMA e MMA  |
| E7  | 18/02/2016  | P7  | Sede do NEMA, Praia do Cassino.  | 52:00 min<br>10:00-11:00  | Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA. Praia do Cassino. Rio Grande-RS | Oceanólogo, empresário de empresa portuária e Coordenador no NEMA dos projetos Comunidades do Taim: educação ambiental e sustentabilidade, Viveiro Florestal e Dunas Costeiras. |
| E8  | 18/02/2016  | P8  | Sede do NEMA, Praia do Cassino.  | 1 h 21 min<br>17:30-19:00   | Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA. Praia do Cassino. Rio Grande-RS | Coordenador no NEMA dos projetos Mamíferos Marinhos do Litoral Sul e Conservação da Lagoa Verde.  |
| E9  | 19/02/2016  | P9  | Residência do Entrevistado.  | 1 h 13 min<br>09:00-10:20   | ESEC Taim ICMBio, BR 471 - KM 498 - Rio Grande/RS                                    | Oceanólogo, Analista Ambiental do ICMBio e Chefe da ESEC Taim   |
| E10 | 19/02/2016  | P10 | Residência da Entrevistada no Bairro Bolaxa, Rio                                   | 60:00 min<br>17:00-18:00  | Programa de Pós-graduação em Educação e Ciências da FURG. Rio Grande-RS              | Doutorado recém concluído com a Tese: “Flores de energia: a experiência do NEMA - Núcleo de   |

|     |                                   |     |   |   |   |   |
|-----|-----------------------------------|-----|---|---|---|---|
|     |                                   |     | Grande-RS.  |   |   | Educação e Monitoramento Ambiental na constituição de intelectuais orgânicos"   |
| E11 | (i) 29/02/2016<br>(ii) 01/03/2016 | P11 | (i) No carro, entre Regência e Vitória-ES,<br>(ii) Sala de reunião da Sede do Centro Tamar/ICMBio em Vitória-ES | (i) 37 min<br>09:00-10:00<br>(ii) 22 min<br>15:00-15:30<br>Total 59 min | ICMBio, APA Costa das Algas, localizada na região costeira dos Municípios de Aracruz, Fundão e Serra, ES, em águas jurisdicionais da região marinha | Analista Ambiental do ICMBio, atualmente é Chefe da APA Costa das Algas no ES. Durante dez anos foi responsável pela área de Licenciamento Ambiental do Centro Tamar/ICMBio.  |
| E12 | 02/03/2016                        | P12 | Sala do entrevistado na Sede do IBAMA em Brasília.  | 1 h 16 min<br>17:30-18:50   | IBAMA   | Coordenador-Geral da Coordenação Geral de Autorização do Uso e Gestão da Fauna e Recursos Pesqueiros CGFAP/DBFLO IBAMA. Autor de vários livros sobre o tema.  |
| E13 | 04/03/2016                        | P13 | Residência do Entrevistado.   | 39 min<br>09:00-09:40   | IBAMA   | Engenheiro de Pesca, funcionário público. Na ocasião ele estava recém exonerado, a pedido do MPA, onde era dirigente Departamento de Planejamento e Ordenamento da Pesca Industrial, da Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca. Sendo funcionário do Ibama, retornou àquela autarquia. |
| E14 | 08/03/2016                        | P14 | Biblioteca do CEP SUL   | 1 h 17 min  | ICMBio/CEP SUL  | Biólogo, funcionário público (SUDEPE, IBAMA, ICMBio).   |

|     |                                   |     |  |  |  |  |
|-----|-----------------------------------|-----|--|--|--|--|
|     |                                   |     | , Itajaí-SC.   | 10:00-11:20  |  | Analista Ambiental. Foi Coordenador do CEPSUL por 10 anos (2004 a 2014), se aposentou em 2015.   |
| E15 | 16/03/2016                        | P15 | Biblioteca do CEPSUL, Itajaí-SC.   | 1 h 29 min<br>18:00-19:30  | ICMBio/CEPSUL                                  | Biólogo e Mestre em Biologia Animal, é Analista Ambiental do ICMBio/CEPSUL, Atualmente é ponto focal no processo de avaliação do estado de conservação dos crustáceos do Brasil. |
| E16 | (i) 19/03/2016<br>(ii) 29/04/2016 | P16 | (i) Sede do projeto Tamar em Florianópolis-SC<br>(ii) Sala do entrevista na Univali, Itajaí-SC | (i) 1 h 48 min<br>10:00-12:00<br>(ii) 1 h 11 min<br>15:00-16:15<br>Total de 2 h 59 min | Univali  | Professor de Oceanografia na Univali, Oceanólogo e Mestre em Geografia. Foi dirigente do MPA e assessor do SINDIPI.  |
| E17 | 21/03/2016                        | P17 | Biblioteca do CEPSUL em Itajaí - SC  | 1 h 31 min<br>10:20-12:00  | Cepsul/ICMBio                                  | Bióloga, mestre e doutora em Engenharia Ambiental, funcionária pública (SUDEPE, IBAMA, ICMBio), Analista Ambiental. Aposentada em início de 2016.                                |
| E18 | 22/03/2016                        | P18 | Via Skype, o entrevistador no Cepsul e a participante na sala dela na UFPR                     | 51 min<br>16:00-17:00  | UFPR - Centro de Estudos do Mar, CEM Pontal-PR | Bióloga, mestre e doutora em zoologia, professora/pesquisadora do CEM da UFPR  |
| E19 | 23/03/2016                        | P19 | Auditorio do CEPSUL.   | 1 h 13 min<br>12:20-13:40  | Cepsul/ICMBio                                  | Oceanóloga, mestre e doutora em Oceanografia Biológica. Analista Ambiental do  |

|     |                                       |     |  |   |  |   |
|-----|---------------------------------------|-----|--|---|--|---|
|     |                                       |     |  |   |  | ICMBio. Está coordenadora do Cepsul/ICMBio desse 2014.  |
| E20 | 29/03/2016                            | P20 | Via Skype, o pesquisador e participante cada qual na sua residência.                                       | 2 h 16 min<br>17:00-18:50   | FIOCRUZ  | Graduado e mestre em Matemática e doutor em Ecologia. Pesquisador da Escola de Saúde da FIOCRUZ, pesquisador e consultor em tartarugas marinhas.  |
| E21 | 20/04/2016                            | P21 | Biblioteca do Cepsul, Itajaí-SC  | 1 h 48 min<br>10:00-11:50   | Consultor Target SA SINDIPI                      | Oceanólogo, foi funcionário público (SUDEPE/IBAMA), professor e consultor em pesca. Diretor técnico do SINDIPI.   |
| E22 | (i) 07/10/2016<br><br>(ii) 08/10/2016 | P22 | (i) Casa de amigos onde a participante estava hospedada.<br>(ii) Sede do projeto Tamar em Florianópolis-SC | (i) 31 min<br>11:20-12:00<br>(ii) 51 min<br>17:00-18:00<br>Total 1 h 22 min | Fundação Pró-Tamar                               | Oceanóloga, pesquisadora, Analista Ambiental (IBAMA/ICMBio), aposentada em 2015. Fundadora e diretora técnica e de pesquisa do Projeto Tamar.   |
| E23 | 19/10/2016                            | P23 | Via Skype e telefone, o pesquisador na sala dela na DINARA em Montevideo e o pesquisador no Cepsul         | 1 h 5 min<br>15:00-16:15  | Dirección Nacional de Recursos Acuáticos/DI NARA | Formado na Escola Superior de Pesca, especialista em pesca e pesquisador de recursos pesqueiros e espécies ameaçadas de extinção. Dirigente da DINARA e representante do Uruguai em diversos fóruns internacionais. |
| E24 | 30/04/2017                            | P24 | Via Skype e telefone   | 1 h 20 min  | Consultor  | Graduado em Oceanologia e Mestre em   |

|              |                                      |     |                            |                   |   |  |
|--------------|--------------------------------------|-----|----------------------------|-------------------|---|--|
|              |                                      |     |                            |                   |   | Oceanografia Biológica pela FURG, tendo ocupado cargos públicos, além de experiência em projetos de Cooperação Técnica Bilaterais  |
| E25          | 2/2/20<br>17                         | P25 | Via<br>Skype e<br>telefone | 2 h e<br>25 min   | Analista Ambiental do ICMBio licenciada, atua como dirigente da Oceana Brasil | Bióloga com mestrado e doutorado em Oceanografia Biológica pela FURG. Larga experiência na área de biologia pesqueira, gestão da biodiversidade e gestão de recursos pesqueiros, tendo atuado na Academia, em órgãos governamentais e no Terceiro Setor. |
| Total:<br>25 | De<br>23/09/<br>15 a<br>19/10/<br>16 |     |                            | 36 hs e<br>36 min | 12 organiz.   |  |

## APENDICE B – Categorias Emergidas dos Dados

**- Família I – Categorias relativas à construção da PP (o que é esta PP e como ela foi surgindo como resultado da ação humana na visão dos especialistas):**

**Ia) Interesse nas espécies e/ou temas** (condições iniciais para envolvimento com o mar, as espécies, pesquisa científica, conservação e pesca);

a1) *Motivação inicial*: Influências que direcionam a atenção e o interesse nos temas da natureza, criando “cultura oceanográfica” (P4).

### **Códigos:**

- despertando interesse;
- estabelecendo relações com o mar desde a infância;
- enciclopédia, mapas, Jacques Cousteau;
- encantamento;
- paixão;

Tive muito lazer na infância com mergulho e pesca” (P2, P4). Cresci sempre muito ligado ao mar e iniciei a minha vida com um sonho de fazer oceanologia (P8). Nasci na beira do Rio Guaíba (em 1962), desde pequeno conectado com a natureza. Passei a adolescência vendo tudo aquilo ser destruído. A praia de Ipanema passou de um ponto de atração a um lugar proibido, poluído e sujo (P9). Tenho ligação com o mar desde pequeno” (P7). Eu tinha família de Rio Grande, nas férias de veraneio sempre ia praia do Cassino; e um tio que foi da primeira turma da Oceanologia, então isso tudo sempre me encantava; no mapa viajei o mundo todo, conhecendo os mares” (P10). “Eu tinha o Jacques Cousteau como um super-herói” (P14). Além do interesse tive também respeito em relação a ciência e a natureza. Reforçou isso o fato dos meus pais serem da Ordem Franciscana e as influências que devo ter tido disso também” (P15).

a2) *Definição da formação acadêmica*: fatores que contribuem para escolhas de cursos e campo da formação acadêmica (Oceanologia FURG; Biologia UFRJ; Engenharia de Pesca UFC; Biologia FURB; Geografia).

**Códigos:**

- feiras de ciências;
- pais, parentes e amigos;
- relações influentes.

Fui descobrir depois que eu desde jovem vivia no universo da Geografia, influenciada por minha mãe, que era geógrafa (...) Eu me encontrei na Geografia (P10). Lembro de feiras das ciências e de ter ganho um microscópio do meu Pai (...) em 1994 fui escolhido para representar a escola numa feira de ciências nos EUA (...) o interesse em ser cientista, como atividade profissional foi motivado nessa feira de ciências, pois vi os profissionais, pessoas de todas as idades circulando, fazendo seus trabalhos. Entrei p fazer o curso de ciências biológicas na FURB em 1995 (P15). Tinha a pesca, que me interessava, eu tinha uma pasta de recortes de jornal sobre isso. E eu tinha uma relação de família, minha tia-avó, que tinha relação com os donos da Leal Santos, era amiga da irmã do proprietário (...) fui a bordo, conheci alguns barcos, conversei com um mestre japonês. A Leal Santos me abriu as portas da pesca (P16). Sou sobrinha e afilhada de um funcionário do Ibama e desde os 15/16 anos o acompanhava e participava de reuniões de ordenamento pesqueiro no litoral do PR (P18).

**Códigos:**

- Aproveitando oportunidades de novos campos de formação (engenharia de pesca, oceanologia);
- Buscando novos horizontes na vida (saindo do interior para o litoral ou a Capital – P1, P4, P6, P12)

Tinha a intenção inicial de cursar Arquitetura, porém acabei optando pela Engenharia de Pesca. Era um campo desconhecido, pois a primeira turma saiu em 1975 (P12). Durante o curso de Oceano passei aqueles questionamentos comuns que

criavam dúvidas sobre a profissão, “vai trabalhar com o quê?”, que profissão é essa? o que faz um oceanógrafo? Muitos colegas que faziam Oceanografia iam trabalhar em outras áreas. Um amigo, foi trabalhar num banco (P16). Não haviam profissionais direcionados p isso e naquela época foram criados os cursos de engenheiros de pesca e de oceanografia. Eu vim dessa primeira leva, saída desses cursos (1977). Daí entrou uma leva de profissionais mais direcionados a atividade pesqueira e oceanografia” (P21). Nasci no interior do Rio Grande do Norte, fui para Fortaleza onde cursei Engenharia de Pesca no ano de 1975 (P12).

**I.b) Aproveitando oportunidades de estudo/trabalho** (condições presentes para que habilidades possam ser desenvolvidas e aplicadas)

*b1) Definição das áreas de pesquisa ou trabalho:* oportunidades e eventos que despertam o interesse e levam ao envolvimento com determinados tipos de trabalho de pesquisa e gestão

**Códigos:**

- estágios;
- mestres;
- laboratórios;
- projetos de pesquisa.

Laboratório de Elasmos com Prof. Vooren– FURG (Autor), Projeto Lagoas Costeiras – UFRJ Prof. Esteves (P2); Estagiários do Museu Oceanográfico de Rio Grande do Prof. Rios excursionando por Ilhas para coleta de material biológico (P5); Fui estagiário no NEMA como professor, dava aulas de celenterados (P9). Eu descobri o mundo das ciências com o Projeto Lagoa dos Patos (1989), com o Prof. Hasmuz e Marcus Polette, e as arquitetas Profas. Ligia e a Marta Madureira” (P10).

*b2) Início de trabalhos na área/campo de pesquisa e gestão*

**Códigos:**

- despertando para causas;



- tornando-se especialista;
- expedições em Ilhas;
- nascimento de Ativismos (salvar espécies da extinção; desenvolver a pesca sustentável).

Fiz mestrado com cações-anjo e doutorado com pinípedes (lobos e leões marinhos) (P8). Na faculdade nós aprendemos pelo nosso professor de nectologia que não havia TMs desovando no Brasil; nessa época foi o começo da gestação do projeto Tamar (...) Em 1977, noutra excursão, a famosa viagem p Atol das Rocas, fotografamos a chacina dos pescadores com as TMs se reproduzindo. (P5) Havia essa impressão que havia muito peixe no mar. Mas logo no início da carreira, vi que não era bem assim. Os colegas que estavam no PDP passaram a tomar pé de maneira um tanto “meio envergonhada” dessa situação dentro da SUDEPE”. (P6). Sempre gostei de trabalhar com o conflito da pesca x megafauna (P3). Minha “verruga” (causa, propósito, objetivo profissional) foi o desafio de levar o Brasil a utilizar seus recursos pesqueiros de forma sustentável, principalmente focado no ambiente marinho” (P12). Biólogo formado na UFRJ, em 1972 trabalhei no IEAPM em Cabo Frio, foi meu primeiro contato com o Mar. Trabalhei diretamente com pesquisadores franceses, principalmente com o Prof. Marc Kempf, coletando camarões na Lagoa de Araruama.” (P13).

**I.c) Participando de embarques de pesquisa e de pesca** (oportunidades de estar no mar, de despertar admiração e encantamento, sentimentos de realização por estar no mar)

Códigos:

- Embarcações;
- Cruzeiros de pesquisa;
- Aprendendo sobre as espécies e a pesca na prática.

Fiquei embarcado coletando material biológico, medindo os bichos (P4); Embarquei num barco de arrasto de fundo, numa pescaria direcionada a tubarões, (...), teve 3 dias capeando na saída, com

mar muito ruim, todo mundo mareou a bordo. Depois foram 20 dias de arrasto. Conheci essa pesca, os descartes, que só embarcando p conhecer. Conheci também a parte humana, o conhecimento dos pescadores, como eles usavam esse conhecimento. (...) Neste embarque aprendi muita coisa, mais que em anos de faculdade. Daí resolvi trabalhar com pesca, tinha interesse, tive uma abertura e resolvi: vou trabalhar com isso, me parecia um nicho interessante” (P16). Particpei de embarques de pesquisa desde 1989, e trabalhei no REVIZEE (P19). Fiz oceanologia em Rio Grande, me formei em 1977, segunda turma, depois fui trabalhar no Pará por seis anos, com embarcações de pesquisa e pesca exploratória” (P21).

**I.d) Crendo no “milagre brasileiro”** (condições políticas anos 70/80 alimentando sonhos e a busca de sentido na vida; juventude, destemor e novas oportunidades de realização no trabalho; aliando necessidades e possibilidades)

**Códigos:**

- fé no desenvolvimento nacional dos anos 70;
- milagre brasileiro;
- potência pesqueira mundial;

Naquele instante da nossa história vivíamos no meio para o final do milagre brasileiro e se imaginava que o País estava num imenso surto de crescimento em todos os setores e que nos tornaríamos uma potência mundial em muito pouco tempo, e que um determinado setor precisava de mão-de-obra altamente qualificada no plano da engenharia para se desenvolver, que seria o setor pesqueiro; era a época das 200 milhas; potência pesqueira (P6);

**I.e) Iniciando trabalhos na área/campo de pesquisa e gestão:**  
\*relacionar com o “Está como” na APB e o processo de recrutamento, comparando essas incorporações de conveniados com os concursos.

Comparar com a teoria do tripé do Araújo, que separa técnico de administrativo e os dois de liderança.

**Códigos:**

- temporário;
- extensionista;
- “via ONG”;

Fui temporário no Programa REVIZEE” (P2); Fui trabalhar com pescadores artesanais no Piauí como extensionista no programa PESCARTE, da SUDEPE com convênio com a EMBRATER e as EMATER dos estados (P6). Me formei em Oceanologia em 1985 e fui trabalhar na PESAGRO (...), depois fui para Abrolhos trabalhar na gestão do parque nacional. Foi criada uma ONG, o Centro Abrolhos, de 1989 a 1994 eu trabalhei para o Parque Nacional via ONG” (P11). Depois fiz um concurso interno e entrei como pesquisador temporária no Ibama, entrei como temporário, mas fiquei 4 anos trabalhando no Ceperg, como pesquisador temporário (P25).

**I.f) tornando-se funcionário público:**

**Códigos:**

- concurso;
- absorvido;

Fiz concurso para o IBAMA em 2005” (P2); Fui para Abrolhos como DAS em 1999. Passei no concurso do Ibama no período em que já era chefe de Abrolhos (2002). Fiquei lá até 2006. Totalizando 6 anos na chefia do parque de Abrolhos (P9). Eu era PNMA, projetos BRA. Daí fiz concurso do Ibama de 2002. Entrei p o Ibama e foi trabalhar no Centro Tamar (P11). Quando o convênio com a FAO não foi mais renovado, fui absorvido pela SUDEPE como Pesquisador em Ciências Exatas e da Natureza. No final do governo Sarney, extinguiu-se a SUDEPE e foi criado o IBAMA, e eu fui para o IBAMA (P14).

## I.g) Abrindo portas no governo e na academia:

### Códigos:

- Documento;
- Carta;
- Incorporado;
- Sonho.

Naquele momento (1988) tinham acontecido alguns eventos importantes, como o advento da Nova República, eu e um colega, Patrício de Melo Gomes escrevemos um documento intitulado “Pesca Nacional: é preciso mudar”, no qual fizemos uma crítica a questão pesqueira e ao papel do estado na questão pesqueira: não era possível ser uma potência pesqueira sem recuperar os estoques que já estavam com problemas de sobrepesca. (P6). Outra figura importante foi Catuetê que era formado antes e foi estagiário na FATMA e começou a fazer contatos, mandar cartas etc. e ele foi contratado pelo IBDF em 1979. Ele foi contratado como terceirizado pela FBCN e depois foram incorporados pelo IBDF, juntamente com o Paulo Antas do CEMAVE.” (P5). Montar o curso de oceanografia na Univali não foi ideia dos oceanólogos. Era ideia do Vilela, reitor na época, foi o cara que sonhou, em transformar a Univali em Universidade. Com algumas investidas do Fulano, o Reitor falou para ele, “então você vem trabalhar conosco aqui, vamos implementar o curso”. Fulano percebeu a possibilidade que se abriu, e começou a montar o curso (P16).

## I.h) Avaliando o estado de conservação das espécies:

### Códigos:

- Avaliação;
- FAO;
- REVIZEE;
- Biomassa;
- Estoques;

- Dados e estatísticas:

Isso começou no REVIZEE, com as estimativas de biomassa das espécies, dos estoques, faltavam muitos dados. Faltava muita informação pesqueira e oceanográficas. E as coisas mudam no mar, é muito dinâmico. Eu vejo uma vantagem desses grupos de avaliação, que a gente tem que segurar por precaução a fome do setor pesqueiro. Só que a gente tem que ter mais dados, se não, a gente não vai ter mais como segurar a pressão do setor (P4); Naquele momento (final dos oitenta) o Augusto Ruschi do ES conseguiu pegar duas espécies de tartarugas marinhas e colocar na lista oficial de espécies ameaçadas de extinção. Isso depois de muita briga, pois os pesquisadores não acreditavam nisso. Era alvo de polêmica, isso era desacreditado.” (P5). Trabalhei num programa da FAO voltado à avaliação do potencial pesqueiro do país, desenvolvido em parceria com a SUDEPE, que na época era vinculada ao Min. da Agricultura. Em 1974 participei do 1º grupo de trabalho de treinamento em pesca, que reuniu todos especialistas de avaliação de estoque no Brasil, realizado em Santos (SP), onde recomendou-se a criação dos primeiros Grupos de Estudo. No ano de 1981 aconteceu um 2º curso, durante 15 dias em Tamandaré, onde estavam presentes os maiores especialistas internacionais de avaliação de estoque. Os dados utilizados foram coletados por uma rede de profissionais pagos pela FAO e gerenciados pelo Governo brasileiro. Os dados eram excelentes, pois coletavam dados nos diferentes níveis do setor de produção pesqueira (barcos, empresas, comércio etc.) (P14). (...) nessa reunião se formaram dois grupos, um com os Tubarões-Martelo e outro de outra espécie do sul; eu fiquei no grupo do Martelo. A gente fez avaliação de risco para o Martelo e a gente realmente viu que o bicho estava numa situação complicada (P4).

**I.i) Criando prioridades (adentrando a agenda de PP):**

**Códigos:**

- Levantamentos;
- Programas;
- Prioridades;
- Orçamento.

O Renato conta que a Maria Tereza voltou de uma reunião no México envergonhada, pois enquanto o México, EUA e outros países mostravam seus programas de conservação marinha no Brasil não tinha nada. Ela falou com o Renato; “nós precisamos urgente um programa de conservação marinha no Brasil. Daí Renato falou prá ela que conhecia uma turma de estudantes de oceanografia, que já deviam estar formados, que poderiam ajudar nisso. Daí começou o programa de levantamentos nas praias que gerou a conservação marinha do Brasil (P5). Na época do Geisel, em 78, a pedido do IBDF, da Maria Tereza Jorge Pádua e do Renato Petry Leal, eles pediram para incluir no orçamento do IBDF recurso para um projeto de tartarugas marinhas; Daí, Renato nos disse, Fulano, você cuida das tartarugas e Sicrano dos Peixes-boi. Daí começou a aparecer nos orçamentos do IBDF (P5). Com a criação do ICMBio em 2007, a avaliação de estado de conservação das espécies não era visto como atividade do ICMBio, como relevante, no começo não. Não foi considerado prioritário. Achava-se que avaliar o estado de conservação das espécies não era prioritário. Depois passados um ou dois anos, passou a ser. Isso dá uma ideia de que na criação do ICMBio, não se tinha ideia de como fazer para se definir os processos de como proteger a biodiversidade. Já em 2008, passa a se ver a avaliação como importante (P15).

**I.j) Saindo dos Gabinetes:****Códigos:**

- Tutelados;
- Sonhando e gestando;
- Museu Oceanográfico.

Nos coube provar que tinha TMs desovando no NE. Foi muito fácil, a gente saiu dos gabinetes das universidades e do IBDF em 1980 e propusemos uma ronda nas praias do NE e quando fomos a Comboios vimos os ninhos das TMs, inclusive de DC. Passávamos um mês no ES. Outro no Sergipe e outro na Bahia (P5). Foi a partir do levantamento. Eu quem fazia toda a parte de levantamento, de fazer os relatórios, fazia toda a descrição, como um diário de bordo, assim, a mão, hoje está datilografado. Eu vejo hoje isso e era simples, mas tinha muita coisa importante, o principal era estar nos lugares. O que nós acreditávamos era que como mudança era na praia, o que acontecia lá, tínhamos que ir pra praia. (P22) (P22). Mas para se chegar até aí, fomos tutelados pelo Museu de Rio Grande. (P5); Fizemos um projeto para um edital da FAPERGS (Utilização bio-econômica dos recursos pesqueiros do RS), mas não conseguimos apoio institucional da Furg, na base oceanográfica, mas o Museu oceanográfico através do Lauro Barcelos apoiou (P16).

### **I.k) Criando e expandindo projetos de conservação e pesca sustentável:**

Esta categoria apresentou uma riqueza de dados relacionados ao processo de criação de estruturas estruturantes das PPs e foi destacada das demais por fornecer pistas importantes dos passos dados nessa direção. Inicialmente duas estruturas foram selecionadas gerando duas subfamílias de categorias e códigos: o Projeto Tamar e o PDP/FAO, ambos iniciados no início da década de 1980 por caminhos distintos, mas que acabaram se encontrando mais adiante na história da gestão marinha<sup>198</sup>.

O Projeto Tamar, seguindo as tartarugas marinhas com objetivo de protegê-las, acabou por gerar uma estrutura de gestão compartilhada entre governo e ONG (“um misto”, nas palavras dos participantes), que

---

<sup>198</sup> Outras estruturas institucionais emergiram dos dados, como por exemplo o Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental – NEMA, ONG de Rio Grande; o Museu Oceanográfico de Rio Grande, O LABOMAR da Universidade Federal do Ceará, outros grupos de pesquisa e sociedades científicas, como a SBBEL, dos Tubarões e Raias. Todas essas estruturas tiveram importante papel na formação de especialistas e na formulação das PPs neste campo, e serão tratadas oportunamente na Construção do Objeto.

passou a ser considerado modelo para outras iniciativas e, depois de um tempo, foi foco de questionamentos e problemas de interpretação por parte do governo.

O Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da Pesca no Brasil – PDP, seguindo os tubarões e outras espécies reunidas sob o conceito de recursos pesqueiros, foi a iniciativa estruturante mais importante para a formação de um marco institucional que na época estava vinculado à SUDEPE, entre os anos 70 e 80. Posteriormente essas estruturas deram origem aos Centros Especializados em gestão de pesca e recursos pesqueiros que inicialmente foram estabelecidos pela SUDEPE e foram transferidos ao IBAMA em 1989 e, mais adiante, ao ICMBIO.

Estas duas subfamílias (I.k.1 – Projeto Tamar e I.k.2 – PDP/FAO) serão apresentadas ao final desta sequência de categorias para não quebrar a lógica de continuidade das categorias de PPs relacionadas nesta sequência.

### **I.1) Difundindo o modelo:**

Fui fundador do NEMA e trabalhei aqui desde 1985 em projetos de longo prazo. Trabalhei em vários estados brasileiros, Bahia, (Parque Nacional Marinho dos Abrolhos), Pernambuco, Alagoas (APA Recifes de Corais) e convivi com outros projetos de conservação marinha do Brasil, como Tamar, Peixe-boi e Jubarte, onde sou conselheiro até os dias de hoje (P7). Trabalhei no Projeto peixe-boi marinho e outros projetos de conservação (P8).

### **Códigos:**

- berçários;
- pescarias;
- Propondo criação de UCs;

O Projeto Salvar identificou as áreas de berçário dos tubarões (tubarão martelo, viola, listradinho). Havia uma pesca na costa do RS voltada para o tubarão viola, mas este entrou na lista de espécies ameaçadas. (P4). Eu era recém formado, trabalhando no projeto, fazendo monitoramento de desembarques, trabalhando na beira de cais. Naquela época ninguém estava trabalhando com desembarque. Fizemos a caracterização de pescarias que eram novas: o espinhel de fundo,



espindel de caixa, pesca de caico para o Cherne em cima de pedra e no inverno iam pra o cação. Eu já tinha essa experiência. Fiquei coordenando o programa de observadores e um levantamento de aspectos socioeconômicos na pesca de Itajaí (P16). O Nema está propondo a criação do parque nacional do albardão. Uma das funções é proteger esses berçários (viola e martelo) de pescarias que capturam neonatos, de 15 a 20 cm (P3).

### **I.m) Atuando em várias frentes:**

#### **Códigos:**

- Academia, ONGs;
- Fóruns de Gestão;
- transitando entre 3 esferas;
- Objetivos pessoais x coletivos;
- Ponte entre Academia e Sociedade;

Eu tenho outras atividades relacionadas a conservação, além da acadêmica; trabalhei numa ong, X, de Cananéia SP, de 2000 a 2008 e depois na Y, ambas com conservação de animais marinhos (...) participo de vários grupos de discussão de metodologias e estratégias de conservação, como o FUNBIO, o FNMA e de fóruns da gestão, como o PAN tartarugas marinhas e de redes de cooperação para integração e conservação entre países, como a ASO Tortugas, a Rede Sul-americana de mamíferos aquáticos. Assessoro também os Ministérios Públicos no litoral do PR, através do Observatório Costeiro, que auxilia processos de licenciamento ambiental. Corro muito entre essas frentes e venho tentando ser uma ponte, que é fazer o papel de um eixo de integração entre academia e sociedade, levando demandas da última para estudos e priorização na Academia, que teoricamente são espaços separados”. (P18). (...) vamos falar da administração, da academia e das ONGs. Tem pessoas que faz, como eu, transitando entre as 3 esferas, Em momentos tive que para algumas delas por isso, quando não tinha os mesmos objetivos, mas sempre temos agendas

pessoais. Todos temos objetivos pessoais, mas tem alguns que são só para alimentar a própria pessoa, e tem outros que podem ser assim, mais coletivos, que possam alimentar mais pessoas que só uma. Podemos dizer que é entre objetivos mais específicos, mais individuais e outros os coletivos (P23). Depois fiz doutorado com, com a pesca de linha-de-mão o Cherne Polveiro, anos e anos, depois dei aula na FURG, de comunidade ecológica, tinha mamíferos marinhos, trabalhei no NEMA com comunidades pesqueiras, com educação ambiental, com Ciência e Arte, tecnologia, etc.” (P25).

### **I.n) fazendo profecias e presenciando colapsos:**

#### **Códigos:**

- pescarias;
- listas de espécies ameaçadas de extinção;
- recurso
- colapso.

Em 2004 eu dizia: “olha, essa pescaria do sul da Bahia em cima de Lutjanídeos e Serranídeos, se não fizer nada, isso vai acabar.... e acabou!! Essas espécies estão agora na lista de ameaçadas – Port. 445” (P2); Lembro que nos idos de 1990 e poucos, Gil Sales era diretor de pesca do DEPAQ e deve ter recebido uma tese minha de doutorado com medidas para a gestão do cação-anjo, que tinha uma produção de 3 mil toneladas anuais. Por algum motivo do estado não foi feito nada de gestão e as três espécies estão hoje na lista de espécies ameaçadas de extinção (P8). Muitas das pescarias que eu comecei a estudar, a diagnosticar, elas acabaram na minha frente. O que eu comecei a ver era uma sequência de colapsos: as pescarias começavam, elas se desenvolviam, as pessoas achavam outro jeito de pescar, o recurso ia embora (P25).

## Família II) A divisão do indivisível

### Categorias:

#### II.a) Fragmentando a natureza;

##### Códigos:

- Divisão;
- Fusão;
- Recursos naturais;
- Fragmentado;
- Insumos;
- Comando/controlado;
- Não centralizado.

Eu não entendo muito essa divisão dos ministérios, fica muito dividido. (...) Tem que funcionar, não importa se é ministério, uma secretaria, seja Instituto pesqueiro, seja o que for, tem que funcionar... Não importa o rótulo, a bebida tem que ser boa.” (P4). Naquele texto criticamos aquele modelo a partir da velha estrutura que “o jacaré quando na água era da Sudepe, quando meio na água era do IBDF e fora d’água era dos coureiros”. Apontávamos que era necessário uma mudança estrutural na gestão pública, uma estrutura que viesse a construir uma organização que fizesse a gestão dos recursos naturais, aliás, sugerimos a  fusão da Sudepe com o IBDF” (P6). Tenho a visão que conservação e proteção devem ficar com quem faz isso. Se tem um recurso pesqueiro que está sobrexplotado, isso é responsabilidade do MMA. Se há um recurso potencial, que suporta ampliação, fomento, isso tem que ficar com o Min. da Agricultura. Cada macaco no seu galho!” (P13). Um IBAMA que tinha o controle, comando e os insumos para gerar o comando/controlado; ficava mais fácil, quando tudo tá dentro de um órgão e não centralizado em Brasília. Agora temos fragmentado e centralizado em Brasília. Hoje é muito mais fragmentado (P19).

#### II.b) Quem “caneteia” quais espécies (Concretizando a divisão do indivisível, lobby, acordos políticos):

### Códigos:

- Decreto;
- Medida Provisória;
- Divisão;
- Inexplorado, explorado, sobreexplorado, etc.:
- simbiose;
- gestão conjunta.

É a anarquia oficializada pois por decreto se tirou a competência do MMA/IBAMA para algumas coisas!! E isso pegou!! Em seguida vem uma medida provisória deixando mais clara a divisão, dizendo que os recursos altamente migratórios, tranzonais e inexplorados eram deles e o outro era nosso. Ai ficou cristalizado o seguinte: o que é hoje o sobreexplorado ou ameaçado pode amanhã estar bem; ou o inverso, o que é hoje inexplorado etc. vai ser sobreexplorado e passa pra gente? E mais do que isso... isso tudo tá no mesmo ambiente!! A ação que ele faz para explorar um vai ter efeito em outro que já está impactado, a fauna acompanhante, por exemplo. Em paralelo o ministério público entrou da história falando a mesma coisa! A divisão do indivisível surgiu daí. Houve uma simbiose entre o texto e a ação do ministério público. Estamos falando que na época eram 4 classes. Inexplorada, subexplorada, plenamente explorada e sobreexplorada. Esse plenamente pode estar em ameaçada de sobreexploração. Tinha as sobreexploradas, as ameaçadas de sobreexploração, que podem se confundir com plenamente, depois vinha as inexploradas, subexploradas e as tranzonais altamente migratórias. Essa última pode estar incluída em qualquer uma das anteriores... (P6). Entre os 2003, 2005, já polarizado entre os ministérios, espécies subexploradas lá, sobreexploradas cá, me dediquei às negociações com a SEAP que gerou aquele decreto dos CTGP da gestão conjunta, que existe atualmente (P6). O Ibama caneteava (fazer as normas e assinar) as normas das espécies sem que ninguém mais precisasse assinar junto, mas a SEAP caneteava as outras, as sub, a tal divisão do indivisível. O Fulano

falou com toda a clareza, que eles queriam ter mais espécies sob a gerência deles. Na divisão do indivisível o Ibama caneteava as espécies sobrexplotadas e ameaçadas de sobre-explotação e a SEAP caneteava as espécies subexplotadas (P17).

### **II.c) A divisão do indivisível II (o segundo cabo de guerra):**

Quando criaram a SEAP veio o 2º cabo-de-guerra e definiram que a estatística ficaria com eles. A partir daí ninguém mais sabe o que tá sendo pescado (P14).

### **II.d) a divisão do invisível III – Ibama e ICMBio: prá onde vai a biodiversidade aquática que é também recursos pesqueiro? (\*relacionar com a questão conceitual e seus efeitos na APB: recurso pesqueiro x biodiversidade e com o foco do ICMBio nas UCs; lembrar da criação do Ibama, com o conceito de meio ambiente integrado e a transposição conceitual da ecologia para a administração):**

Note que o ICMBio não é um instituto de UC, ele é de conservação e de gestão de biodiversidade. Dentre os instrumentos que ele coloca com força estão as UCs, mas ele, como o nome diz, é para conservação da biodiversidade. Os recursos pesqueiros são uma parcela da biodiversidade marinha, que ganha pela apropriação humana e pela sua importância econômica o status de recurso; nada mais do que isso. O bicho tá lá igual, eles têm ciclos de vida como os outros que não são recursos pesqueiros A falta de discussão sobre isso é que gerou o desentendimento (P6). O Cepsul ainda era visto por alguns setores da direção do ICMBio como um Centro que trabalha com recursos pesqueiros, com a pesca e não com conservação de biodiversidade aquática, nos moldes que algumas pessoas acreditaram, mesmo não tendo uma ideia muito clara sobre isso (P15). A criação do ICMBio deu uma paralisia, um choque, foi praticamente um ano perdido. ICMBio não tinha estrutura administrativa (P9).

## II.e) A divisão do indivisível IV (a extinção do MPA):

### Códigos:

- Extinção;
- Mais do mesmo;
- Pessoas-chave;
- Apagando a memória.

Daí na reunião do primeiro CPG recomposto, dos demersais, entre o primeiro dia e o segundo, na noite de quinta-feira, chegou a notícia da extinção do MPA. Foi extinto o MPA” (P16). Mas aí tivemos mais do mesmo; e daí, primeiro ato dessa secretaria foi tirar os remanescentes do MPA que estavam ali, tiraram as pessoas-chave e colocaram pessoas que não entendiam nada. Aí revivemos 14 anos atrás, com a antiga SEAP, que fez a mesma coisa, apagou toda a memória que se tinha da pesca” (P21).

## II.f) Reformando e Desestabilizando a estrutura e criando “o” baita problema para as PPs:

A estabilidade e maior que eu considero foi na SUDEPE, depois, com a criação do Ibama, teve o DPA em 98, a SEAP em 2003 e o MPA em 2008. Fora as mudanças internas que foram muitas (P6). Isso ocorreu até 2003. De lá pra cá, talvez num primeiro momento de forma inconsciente, no segundo momento admito que foi consciente, a desestruturação passou a ser um elemento da gestão! Houve um *break* intencional na gestão da informação: a mais rudimentar possível por exemplo é não ter estatística nesse país... há 8 anos não há estatística no país. Isso foi abandonado!!! Considero inadmissível não ter estatística há 8 anos no país” (P12). Daí começou a desestruturação de toda as funções da administração da pesca. No início do Ibama tínhamos alguma continuidade, mas daí começamos a ter o grande problema das

políticas públicas, a falta de planejamento e a descontinuidade (P21).

**Família III) Interpretando a PP** (visões gerais da PP de conservação e uso sustentável no Brasil - críticas dos participantes ao processo de gestão da conservação e uso dos recursos; buscando responsáveis)

### **III.a) Diagnósticos da PP na atualidade**

#### **Categorias;**

#### **- Qualificando o fenômeno:**

Falta de manejo é algo totalmente insano; Tenho uma visão “caótica” da PP (P1); A pesca está a Deus-dará, cada um pega o que pode (P4). Um exemplo, quando perguntei a um pescador de lagosta porque ele pescava lagosta abaixo do tamanho mínimo, se ele sabia que era proibido, etc., ele respondeu: porque eu quero comprar um carro... simples assim. Vejo mais caótica, mais perigosa, talvez, porque o estado, o governo não consegue entender que recurso pesqueiro é biodiversidade e deve ser gerido como biodiversidade (P6).

#### **- Não vendo cuidado com bens da união (recurso ou biodiversidade?):**

Não há foco real na manutenção dos estoques (P1); A constituição deixa claro que os recursos naturais são bens públicos, tesouros nacionais, como se fossem nossa moeda, são de direito de todos. O Estado tem a responsabilidade de cuidar do tesouro nacional, mas a parte não escrita e os entendimentos da rede de interesses fazem não funcionar o sistema de gestão. A rede de interesses é aproveitada pelos políticos e engessa tudo. O Estado tem que ter mais poder de decisão. Recursos naturais também são biodiversidade. Por que gostamos das tartarugas nadando, os golfinhos pulando e os peixes fritos na panela? O homem

tende a separar recursos de biodiversidade: há uma hierarquia (P8).

**- Não vendo cenário positivo:**

Eu vejo distância entre os órgãos públicos, desconectados, não integrados, mesmo no âmbito da conservação. Muitas iniciativas desconectadas (...) gestores, pescadores, acadêmicos, alunos, órgãos de gestão, etc., que não sabem o que outros fazem (P18). A perspectiva de política de conservação marinha está ligada a perspectiva de atuação desse governo com a área ambiental (...) Nós estamos mal, estamos mal, mal. A não ser que entre um governo que tenha uma preocupação real com a natureza (P20).

**- Descrendo no futuro da gestão de recursos aquáticos:**

Aquela ideia de gestão de recursos aquáticos, vi que fazer alguma coisa naquele ambiente era muito complicado, então agora trabalho numa UC e garanto que aqui, nesses x hectares, é proibido e ninguém pesca. O resto, não posso fazer nada (P2). 30 anos se passaram, e a gente continua do mesmo jeito; não, pior, pois antes tínhamos coleta de dados de pesca industrial, artesanal, depois não ficou mais nada. A coisa degradingolou de vez. Eu diria que as medidas que não foram tomadas 15 anos atrás precisam ser tomadas agora, mas de forma drástica. E se isso não ocorrer, daqui a 15 anos nem adianta mais tomar medidas (P8). Eu diria que hoje é o pior momento de todos desde que comecei a trabalhar, desde o início da minha carreira. E não se reconstrói em menos de 2 décadas (P12). A perspectiva de futuro agora, de curto prazo é nenhuma, é zero (...) Eu acho que a gente chegou no fundo do Poço” (P25).

**III.b) O que é brasileiro nesta PP**

**- Olhando para o Brasil e comparando com outros países:**



Nas Malvinas isso funciona, há embasamento científico que define o número de barcos, quanto e quando se pode pescar; no Brasil isso é muito desorganizado (P1); Outros países cumprem melhor os acordos, sentam de cara limpa à luz do dia e firmam tratos. Nosso povo busca alternativas, mas detesta cumprir procedimentos. Brasileiro não segue os procedimentos, e adora criar alternativas (P9). No Uruguai o monitoramento com observadores de bordo é obrigatório, está na lei, a obrigatoriedade de levar até dois se a DINARA quiser. A DINARA sempre foi um instituto com as mesmas competências que agora, e no mesmo ministério de ganaderia e agricultura. Essa estrutura está funcionando com este escopo de trabalho desde 1975, com funcionários de estado; atualmente estamos entre 135, sem contar com observadores de bordo; lembrando que o Uruguai tem 3 milhões de habitantes, com uma indústria pesqueira pequena (P23). Você já leu a lei da pesca dos EUA, da Noruega, do Chile? Porque quando você lê as outras lei você entende o nosso buraco (P25).

### **- Se sentindo frustrado, decepcionado com o Brasil:**

Eu estive numa reunião internacional e por exemplo, a Argentina tem o Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), no Uruguai tem a DINARA, no Chile a Secretaria de Pesca e Aquicultura,...instituições que já vem de longa data. Aqui não tem nada, só o Instituto de Pesca de SP. E o resto do Brasil? A gente se sente frustrado, há décadas, desde 1980, agora em 2015 é essa bagunça. Mas muita gente se beneficia dessa bagunça, enquanto não funciona, eles fazem o que querem..." (P4). Nessa reunião que fui no Chile eles perguntaram: e o Brasil, o que tem para atualizar? E a gente queria se enfiar debaixo da mesa, estava eu e um cara do Ibama. Daí eu falei, bem, as coisas estão meio difíceis, etc. Que que vou dizer a eles? (P4). Eu não gostaria de chegar aos 63 anos de idade fazendo um depoimento tão marcante

(P13). Não imaginei que chegaria assim nesse ponto. Não sobrou nada da administração pesqueira. Estou tão alheio, tão decepcionado A palavra decepção é o que resume o que estou vendo (P14). A situação que vivemos hoje é desesperadora! (P19). Esse governo tem desastres ambientais patrocinados pelo próprio governo, como Belo Monte, etc. (...) essas coisas não acontecem à toa. Tem dividendos econômicos e políticos, o Brasil na área ambiental está num momento muito triste. A ambiguidade, por si, é uma posição (P20).

#### - Duvidando de nossa seriedade:

Só se entrar um governo com gente séria que realmente queira fazer isso funcionar. Mas nisso há controvérsias. (P4). É neste ponto que é a bagunça na sociedade brasileira. É enrolação... está cheio de armadilhas. O país tem um problema sério de gestão (...) Acredito que a participação da sociedade no diálogo das várias comissões muitas vezes vem travestido de gestão. E o brasileiro é craque em usar isso para enrolação! O bem público no Brasil é uma zona! Me parece que havia um teto, as coisas simplesmente não andavam. Para mim era um misto de incompetência e descaso (...) em 2014 eu decidi que não havia mais o que fazer e decidi sair (P16). A existência das estruturas não significa nada, se o governo não respeita a existência dessas estruturas, sem respeito a essas estruturas, se quem está lá não tem respeito, não adianta nada (...) Temos um problema de falta de respeito com a coisa pública (P20). Não dá pra compreender que um país como o Brasil com o estrutura que tem tamanho do território marítimo que tem o Brasil, com o potencial aquícola que tem, ter uma estrutura dependente das Universidades, muitas delas privadas, e que não tenha uma estrutura independente, do estado, para fazer; não dá p entender que uma estrutura tão importante tenha ficado tento tempo na Mão de Deus (P23).

#### - Relacionando estrutura, política e ética:

A rigor, se você para e olha para a realidade da política brasileira, isso não é uma crise, isso é o desdobramento de longa história que vem desde os tempos do império, dos coronéis. Não sei se é só brasileiro, pois deve acontecer em outros países, mas se tem algo diferente, algo brasileiro é com relação a ética, ética com o sentido de um conjunto de valores. A diferença é essa. (...) você pode ter todas as estruturas possíveis, mas serem comandadas por valores corrompidos. É uma questão de ética, essa é a diferença. (...) Essa questão política e ética que está por detrás da política. (P20).

\*Relacionar com a dimensão cultural nas organizações e com a TI, onde a história conta (os QI, os DAS, as coalizões político-partidárias e seus efeitos na instabilidade institucional. Ao não estabilizar um corpo de burocratas técnicos num certo nível de comando, também não se estabiliza um ambiente favorável para o estabelecimento de uma postura ética e de sua expressão nas estruturas administrativas.

### **Somos assim, como Macunaíma?**

“Há também um aspecto relacionado à índole e formação do povo brasileiro (...) Nossos políticos representam nossa sociedade: nós somos assim. Prioridade do Brasil é imediatista (copa do mundo, estradas, olimpíadas), isso é um problema da construção da consciência do brasileiro, (...) A sociedade não está preparada para gerir o bem comum” (P8). Problemas da pesca estão num nível maior até do que a própria pesca. As lideranças (presidente, ministros) são o gargalo, e ainda não entenderam que nós vamos conviver no Brasil. Não vamos encher as caravelas e ir morar em Miami. Existe uma postura de rapina no país. Ainda estão com uma mentalidade de saquear (P9). Acho que a sociedade tropical não acredita no trabalho como um bem, um valor... então quer tudo de graça. Em sociedades dominadas por um tipo de cristianismo muito português o trabalho não é um valor, mas sim algo para escravos. O valor é não trabalhar. Essa coisa é o mestiço! No trópico tem essa característica. O que é bom é a parte divertida da vida. A cerveja, cachaça, carnaval (P7). Há uma

crise de representatividade social e a tendência do latino/brasileiro de pegar uma regra e conseguir relativizá-la de maneira bizarra. Sentimento de que a justiça não funciona, de que ninguém será punido. Vale a pena fazer merda; somos Macunaíma. (P8).

### - Desistindo do Brasil:

O caso tá brutíssimo. Raul Seixas dizia: “vamos alugar o Brasil; e nós não vamos pagar nada!!” (P7).

### IIIc) Interpretando a Política na PP:

- **Relacionando a Política com gestão** (vendo “pressões” de todos os lados):

É setor pesqueiro, conservacionistas e lobby social e quem grita mais acaba levando (P1); Não podemos ser ingênuos. Quando houve a abertura política todos nós participamos de um sonho infantil de que o que não era da ditadura era bom... e isso não é verdade, somos humanos e existe muito interesse... é um jogo de interesses (P7). Enfim, quem é que faz a gestão? O utilizador do recurso. Se o utilizador não quiser que seja criada uma UC, ele consegue mobilizar setores (políticos, comunidade) e barrar o processo. Visão utilitarista, não há olhar do bem público nem nos fóruns democráticos” (P8). Mas como não temos visão de estado, só de governo administrando, então você não tem responsabilidade de estado, só de governo, aqueles resultados que atendem somente a manutenção do poder. A forma que a gente permite que se faça gestão, os partidos políticos viram o governo, mas joga a responsabilidade para os outros (beneficiários, usuários, etc.) e não faz ele o papel de estado. Tem que ter visão de estado... Não me refiro ao tom nobre da política, de política pública, que você tem que ter, que deve reger a relação entre os homens e com a natureza. Falo dos grupos que se organizam para ocupar os espaços de poder. Na verdade, os grupos tem interesses legítimos, p ter peixe, petróleo, o problema é quando isso

predomina, aí falta o papel d estado. E não é só os grandes grupos, tem também os pescadores, que entram no jogo de interesses, legítimo; mas o problema é quando o estado no papel de mediador acaba tendendo para um ou para outro grupo, na medida que se faz maior pressão sobre eles. Isso é o fato das instituições serem fracas, não só o ICMBio (P11). Recebi os cabeças do CONEPE – Conselho Nacional da Pesca e disse: “você aproveitaram o melhor momento da organização institucional para corromper e não para construir! E eles concordaram... O político entra nessa esfera! É o político lamentavelmente não no melhor dos sentidos, porque simplificando, a política é a arte de definir limites. Quando falo que a conjuntura política não favorece é porque o momento político vivido não favorece a definição de limites (...) A visão política implantada pela SEAP foi a pior possível. Se colocou quase em uma instância de Sindicato. Era o estado assumindo um papel de representação do setor e não o de definir limites (P12). Sempre houve muita dificuldade. Já em 1986, com a chegada de José Sarney, houve uma espécie de loteamento detalhado em “caixas miúdas” (o contrário de “porteiros fechadas”), ficando para a SUDEPE a bancada evangélica. Em pouco mais de dois anos trocou 3 ou 4 superintendentes. Cada um que assumia a politicagem era desastrosa A criação da SEAP despertou na classe política um filão de votos! Então virou ministério! E tá aí o desfecho horroroso! (P13). Política eram os grupos de interesse. Em algum momento existiu interesse em fazer alguma coisa para a pesca, na época do Gregolim. A desconstrução não foi por acaso, tem a ver com o caráter político do MPA. Por exemplo, o fim dos CPGs foi fruto do clientelismo, para acolher interesses de partidos políticos (P16). Depois da criação do MPA, por exemplo, houve o crescimento de grupos e movimentos políticos que envolvem muitos para o interesse de poucos. Há uma manipulação

política bastante forte, (...) só interesse político. Pergunta: “o que é político neste contexto”? Res: Poder, poder, poder, por exemplo, o interesse de estar numa prefeitura, ser vereador no futuro, mostrar para a comunidade que vote neles porque eles conseguem as coisas, um pír na casa do fulano, do coordenador do movimento, etc. (P18). O respeito a coisa pública deve ser a base da política, e esse respeito tem por detrás o respeito às pessoas. Em princípio o que seria um político? Ele não é um imperador, não pode fazer o que ele quiser. Ele está a serviço, ele está lá pra gerenciar algo que não é dele. Por isso ele tem que ter respeito. A grande política estaria preocupada com interesses das gerações futuras (P20).

**- Interpretando a política partidária (a democracia de coalizão):**

Mas parece que a base de criação da SEAP foi eminentemente política. No MMA não parecia isso. Mas a saída do Gregolim, para a entrada da Ideli Salvati, mostrou isso, porque depois a Ideli trocou com o Luis Sérgio, chamado de garçom, a Ideli aumentou a importância dela, se aproximou mais da Dilma, virou chefe da casa civil; e depois foi feita outra composição, com o Crivela, (...) foi quando ele dobrou sua base parlamentar (no MPA); esse desvio de finalidade já existia na SEAP, mas ele aumentou muito com a criação do Ministério, aumentou o orçamento, etc., e seguiu assim, até o filho do Jader Barbalho; esses alicerces já existiam (P16). Daí começou um desmonte, com a entrada dos governos do PT. Na época do FHC tinha um governo com muitas restrições, o estado mínimo, etc., coisas que vamos passar agora novamente, mas com a entrada do Lula, foram dois erros crassos: 1. ignoraram tudo que tinha acontecido anteriormente, as pessoas, as pessoas foram perseguidas, quem trabalhou antes, .. Por não entenderem o que é a pesca, jogaram tudo num mesmo saco, jogaram a pesca artesanal,

industrial etc., e pensaram, “vamos ajudar essas pessoas, com a visão social...”. Pode ver as imagens de pesca, sempre uma canoa, um pescador artesanal, com essa visão com foco no social, vamos fazer inclusão social. Aparelhamento com forte conotação prepotente e arrogante, isso foi muito forte. Foi apagar o passado com uma falta de humildade muito grande. 2. o segundo erro foi começar uma consulta e participação muito generalizada, como se fosse tudo uma coisa só, com as conferências nacionais. Nas conferências nacionais cada um começou a trazer suas prioridades, etc., eram milhares de pessoas, a primeira eram 3.000, que acarretou uma demanda imensa para uma estrutura muito pequena (...) políticas muito populistas, este foi o segundo erro crasso” (P21). Mas no MPA, serviu como espaço p botar: “bem, tem a pesca lá, quem você quer colocar lá?” Daí serviu p colocar os que perdiam eleição. Daí veio a Ideli Salvati, que passou batido, não deu certo. “bota outro Catarina p ver se dá certo”. Depois veio aquele ex-prefeito de Angra, o Luis Sergio. Depois o famigerado Crivela, o bispo; por aí.. “O que que o partido vai ganhar com isso? o que que nós vamos ganhar com isso? Como é que nós vamos tornar o nosso poder, a nível de poder, de legislativo, de governo, etc. para que tenhamos uma fatia maior, mais poder?”. Então é de novo a velha política... Então a pesca é uma sacola, só que ela tem um fardo muito grande, muito pesado, que eles pensam que conseguem carregar. ... Porque quando criamos o Ministério, foi muito frustrante. Pensávamos que íamos bombar! Vamos criar secretarias fortes, vamos investir em conhecimento, vamos trabalhar a indústria, ta, ta, ta, porra, caralho (*sic*), tudo por fazer. Mas não, não; prá começar tivemos em 5 anos 7 ministros; o ministério dá uma projeção política tão grande, que nessa frágil maneira de se fazer política no país virou moeda de troca” (P21).

## - A conservação da natureza e o Capitalismo:

Minha visão ambiental com relação ao mundo todo é muito negativa. E não sou só eu que digo. O capitalismo leva a uma perspectiva de exaustão de recursos. Não há como ter megapopulação sem gerar resíduos no mundo, não existe processo de reciclagem totalmente perfeito, não existe energia totalmente limpa...Não adianta, este é o caminho da população mundial como um todo. E isso é bancado pelo poder econômico. Se a questão da superpopulação não for atacada, se o aumento do consumo não for atacado, não tem saída. Essa é a realidade (P20). Não sou contra a conservação, ou que ela seja inviável. Ela é inviável no atual sistema capitalista no qual estamos vivendo. Em qualquer outro, qualquer outro, pode ser que seja viável, mas neste atual, ela não é viável. Ou seja, não é que eu acho tão radicalmente que a conservação não é possível. Ela é inviável no sistema capitalista e estamos num sistema capitalista e globalizado na atualidade, e há a preditiva, que todos sabemos que vai colapsar, mas ainda não colapsou” (P23).

### Sub-família I.K.1) - Projeto Tamar<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> As tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil sofrem com diversos impactos de origem humana e ao longo do século XX suas populações se reduziram consideravelmente. Para reverter esta tendência, em 1980 foi criado o Programa Nacional de Conservação de Tartarugas Marinhas, conhecido como Projeto TAMAR. Atualmente ele é fruto da união de esforços entre o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação das Tartarugas Marinhas e da Biodiversidade Marinha do Leste (Centro Tamar/ICMBio) e a Fundação Pró-Tamar, instituição não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1988 e considerada de utilidade pública federal desde 1996. O Tamar atua na pesquisa, conservação e manejo das cinco espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/pesquisador/7055-centros-de-pesquisa/centros-de-pesquisa-tamar/8160-historia>, consultado em 14/10/2016.



**Códigos:****- Começando com uma causa;**

Na faculdade nós aprendemos pelo nosso professor de nectologia que não havia TMs no Brasil; nessa época foi o começo da gestação do projeto Tamar; Em 1975 começou este movimento entre os estudantes (FURG) e numa primeira excursão para Noronha em 1975 quando começamos a conviver com os problemas relativos à desova das TMs. Em 1977, noutra excursão, a famosa viagem p Atol das Rocas e fotografamos a chacina dos pescadores com as TMs se reproduzindo (P5).

**- Aprendendo a arrecadar recursos;**

Foi aí que foi o começo do nosso aprendizado de como arrecadar recurso. Era batendo na porta da Ipiranga, na busca de alguém, que alguém nos indicava, Também foi nessa época que aprendemos que nós, pessoas físicas, estudantes, sem ninguém que nos referendasse, não seríamos ouvidos. Então conseguimos um padrinho institucional que foi o Museu Oceanográfico da Furg, através do professor Rios. Então já dava pra bater na porta e dizer: “olha, nós somos estudantes de oceanologia, estamos trabalhando prá coletar material para o Museu oceanográfico de Rio Grande”. Daí notamos que juntando uma coisa com a outra, a nossa vontade com alguém que tivesse nome, com alguém que tivesse dinheiro, nós conseguiríamos alguma coisa. Este foi o começo (P22).

**- Realizando as expedições e levantamentos;**

Estes levantamento, eram feito a pé, a cavalo, em alguns casos não era seguro, tínhamos que dormir às vezes em cabarés de beira de estrada. Fomos fazendo este levantamento e, no final, terminamos o levantamento em 82 (P22).

**- Concebendo e desenvolvendo estratégias;**

Foi feito tijolinho por tijolinho (P5); Na Furg as opções eram mais voltadas a área acadêmica, fazer um mestrado, um doutorado, etc... havia também a turma que fundou o Tamar, que fazia coisas diferentes, que criaram uma coisa, mas não era emprego, não parecia um emprego, não existia um empregador claro, basicamente eram pessoas que criaram uma coisa, mas que coisa é essa? Aparentemente não fizeram concurso público, e era uma coisa muito nova, a percepção era que que aquilo ia acabar (P16).

**- Saindo dos gabinetes e revelando realidades das espécies;**

Nos coube provar que tinha TMs desovando no NE. Foi muito fácil, a gente saiu dos gabinetes das universidades e do IBDF em 1980 e propusemos uma ronda nas praias do NE, e quando fomos a Comboios vimos os ninhos das TMs, inclusive de DC. Passávamos um mês no ES. Outro no Sergipe e outro na Bahia (P5). Foi a partir do levantamento. Eu quem fazia toda a parte de levantamento, de fazer os relatórios, fazia toda a descrição, como um diário de bordo, assim, a mão, hoje está datilografado. Eu vejo hoje isso e era simples, mas tinha muita coisa importante, o principal era estar nos lugares (P22).

**- Criando UCs e programas de conservação para as espécies;**

No dia 05 de junho de 1979 a União decretou a primeira Rebio para proteção das TMs e outras espécies e ecossistemas (Atol das Rocas) e neste mesmo decreto criou-se também o programa de tartarugas marinhas. Paralelo a isso de criou o primeiro programa de conservação marinha, com a criação das UCs marinhas. Assim, criamos com nossas próprias mãos as UCs Atol das Rocas, Abrolhos, Santa Isabel, etc. (P5).

**- Fazendo convênios governo/ong (a gênese da coprodução do bem público);**

Este convenio era do IBDF com a FBCN, quando faltava \$\$ do governo tinha a captação da FBCN.

Quem dirigia era o Almirante Ibsen e no dia-a-dia o Amoroso. O recurso era gerenciado quando tinha \$\$ p compra maior, uma lancha, carreta, etc., era pago diretamente pela FBCN no RJ. Ela nos dava suprimento de fundo p gasolina, etc. e o IBDF nos pagava as diárias e passagens. Era um misto” (P5).

#### **- Sendo gerenciados por ONGs;**

Terminou o período da FBCN, passou um pouquinho pela CEPEMAR no ES e teve problema e depois a gente passou a ser gerenciado pela Fundação Garcia D’Ávila. Nesses anos já tinha patrocínio da Petrobras. O recurso da Petrobras ia via FBCN. Era um mix. Quando a Aracruz Celulose quis financiar o Tamar foi via CEPEMAR. (P5); O primeiro convenio do IBDF foi com a FBCN. Daí foi a primeira vez que fomos contratados com carteira assinada e era a primeira vez que tivemos dinheiro todos os meses, e além de receber salários, tínhamos uma umbrela de organização à qual podíamos dizer que pertencíamos (P22).

#### **- Percebendo as limitações do modelo;**

Com a FBCN tudo ia às mil maravilhas, até um ponto no qual vimos que tinha um problema, a sede dela era no Rio de Janeiro. Nós tínhamos situações emergenciais, como um Jeep de pneu furado na beira da praia e, por mais que eles tivessem interesse em nos ajudar, um Jeep com pneu furado na beira da praia nunca seria prioridade p eles, numa sala no centro da cidade. Daí pensamos o seguinte, se quisermos fazer alguma coisa, não podemos estar numa cidade, temos que estar perto de onde o problema está, na beira da praia. Aí criou-se a ideia da fundação, entre 88 e 89. Temos que criar alguma coisa que nos dê autonomia para fazer o que a gente tinha de prioridade na beira da praia (...) e as regras eram as mais previsíveis para um ambiente urbano, e nunca para um lugar mais afastado. Isso foi também o que nos deu um super-desafio e uma vontade de criar (...) Essa foi a primeira lógica, a primeira motivação” (P22).

**- Criando sua própria ONG (“fazendo a papelada”):**

Daí começamos a fazer a Fundação Pró-Tamar. Começamos a fazer a papelada em 1985/86 e foi criada em 1988. Em 89 começamos a vender as primeiras camisetas, e os primeiros aportes financeiros e ter recursos próprios. (P5); “a gente estava tartarugando e encontramos um senhorzinho que era fã do nosso trabalho e perguntou do que a gente precisava. Dissemos a ele como fazia p ter uma fundação. Ele falou “você podem fazer uma fundação e eu vou fazer prá vocês”. E ele fez tudo, a papelada, na época foi muito louco, porque tínhamos que ter 10.000 que não me lembro que moeda era, e pedimos pra família do Guy e depositamos e fomos ao cartório de Salvador com ele, e ele fez tudo. Era muito simples...” (P22).

**- Estruturando a ONG;**

Daí veio a Petrobras, a gente começou a fazer camisetas, tinha aquela empresa, a Company, no Rio, que depois faliu; isso começou a nos dar *insights* de como fazer coisas assim, gerar recurso, trabalhar com as mulheres, etc., que depois gerou outras coisas; e a Petrobras, que desde o primeiro jeep, foi aos pouquinhos, e foi a primeira vez que a fundação recebeu recursos oficiais (P22).

**- Criando Estruturas e Unidade Gestora (UG):**

Tínhamos a UG, Unidade /gestora do governo que permitia que o Chefe do Centro, criado em 1990, com apoio dos administrativos e com a UG passamos a gerir diretamente os recursos do governo (P5).

**- Fazendo um misto (convênios governo/ong):**

“Este convenio era do IBDF com a FBCN, quando faltava \$\$ do governo tinha a captação da FBCN. Quem dirigia era o Almirante Ibsen e no dia-a-dia o Amoroso. O recurso era gerenciado assim: quando tinha \$\$ para compra maior, uma lancha, carreta, etc., era pago diretamente pela FBCN no

RJ; ela nos dava suprimento de fundo p gasolina, etc. e o IBDF nos pagava as diárias e passagens. Era um misto” (P5)

#### **- O misto (híbrido) virando modelo:**

Até o governo FHC, antes, tinha a Dona Ruth, este modelo era apresentado pelo governo junto com a fundação como um modelo a ser seguido para que desse eficiência para os projetos, prá fazerem o mesmo, prá não relaxarem e deixar tudo para o governo, para que houvesse essa complementaridade com o governo. O Tamar foi muito usado, em vários cenários, em reuniões, inclusive formais, oficiais, como modelo a ser seguido. E vários projetos e organizações acabaram fazendo tentando seguir este mesmo caminho.

#### **- Formando pessoas a fazerem de tudo:**

Eu fiz o estágio com o hoje professor da UFES, George Olavo, mais um tal de Antonio. Fiz de tudo: cavava ninho, consertava o Jeep, coletava os dados, fazia compras, limpava o alojamento, fazia literalmente tudo. Diferente de hoje que o Tamar tem uma estrutura grande, naquela época era diferente, um estagiário fazia de tudo (P20).

#### **- Estruturando um banco de dados:**

Depois do estágio eu falei que tinha interesse em ajudar no projeto. Me interessei em ajudar a organização, o gerenciamento do banco de dados do Tamar. O Tamar já tinha um banco de dados, que foi feito por uma pessoa que ajudou o Tamar, mas eu vi que podia ajudar nisso. Assim, em 1991 eu passei a colaborar num trabalho imenso de correção de dados e num programa que desenvolvi, de computação, que converteu o banco que tinha muitos problemas, para um banco de dados na forma que segue até hoje (P20).

#### **- Criando leis e fazendo “pegar”:**

Em relação aos instrumentos de proteção, conseguimos criar as UCs para proteção das áreas de reprodução, começamos a publicar trabalhos, fizemos a lei de proteção da fotopoluição que começou com uma lei estadual da Bahia e depois foi feita a Resolução Conama. Nosso trabalho foi fazer a lei pegar, pois aqui tem lei que não pega. Pergunta: e o que fazer a lei pegar? Resp.: fazer com que as pessoas saibam que ela existe, respeitar a lei, admira-la e saber que ela é positiva e acatar. (P5)

**- Mudando o ambiente da cooperação ONG e governo (Criminalizando a co-gestão):**

Isso funcionou muito bem, tanto que teve durante 20 anos um contrato com o governo, e isso mudou muito. Mudou tanto que um convenio de 20 anos, passou a ser considerado ilegal. Os mesmos dirigentes, os mesmos procuradores que antes assinavam os convênios, numa hora prá outra mudaram a leitura e consideraram isso ilegal” (P22). \*Relacionar com o endurecimento das normas e controles na APB e o formalismo no Direito.

**- Rompendo a parceria (estreitando a visão):**

Eu vejo que até uns 5 anos mais ou menos (entre 2010 e 2012), havia mais harmonia entre o lado ONG e o lado do governo. Eu vejo claramente um movimento do governo de alguma forma de quebrar, de desfazer, de negar essa parceria. Eu não vejo claramente o porquê, mas vejo esse movimento dessa relação de parceria se rompendo (...) Essa dificuldade crescente que tem havido entre o governo e a ONG, que funcionou relativamente bem até então, é de dentro do governo” (...) O governo não está de forma aberta renovando a parceria com a FPT, cria empecilhos, retira recursos do Centro Tamar, tira autonomia do Tamar, isso se manifesta de várias formas, mas enquanto ele não reconhece a importância dessa parceria e não está fazendo força p que essa parceria poderia acontecer, mesmo com alguns

ajustes, isso demonstra uma estreiteza de visão do governo quanto ao que acontece na conservação de TMs” (P20). \*relacionar com o Direito, mudança da norma em função da assunção de valores criados artificialmente pela Constituição, como a separação entre público e privado sem levar em conta o terceiro setor (Lei das Ongs). E com a TI, a história conta...

**Sub-família I.K2) - FAO/PDP:** O Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil originou-se de convênio realizado em 1967 entre o Governo do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As Agências responsáveis pela execução e coordenação do Programa são a FAO e o Ministério da Agricultura, através da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). Foi oficializado na estrutura da SUDEPE somente em 1981 por força de um Decreto

#### **- Construindo as primeiras mentalidades:**

Até a chegada da FAO em 1967 para assessoramento à SUDEPE, a ciência pesqueira do Brasil era conduzida de forma muito isolada (...). Com a chegada da FAO houve uma conceituação internacional daquilo que era a ciência pesqueira. A chegada da FAO foi importante pois foi quem trouxe o processo de estabelecimento dos limites máximos de captura, que era feita mediante estudos estatísticos. A ideia do limite ligado ao conceito de administração foi trazido pela FAO (P13). Em 1974 participei do 1º grupo de trabalho de treinamento em pesca, que reuniu todos especialistas de avaliação de estoque no Brasil, realizado em Santos (SP), onde recomendou-se a criação dos primeiros Grupos de Estudo. No ano de 1981 aconteceu um 2º curso, durante 15 dias em Tamandaré, onde estavam presentes os maiores especialistas internacionais de avaliação de estoque (P14). O embrião disso foi o Primeiro grupo de treinamento da pesca no Brasil, pelo PDP/FAO por volta de 1977. O PDP tinha barcos de pesquisa, gerava estatística, avaliava o potencial pesqueiro sustentável (CMS) (P12). Toda metodologia das curvas de produção máxima foi tratada num

primeiro GTT sob orientação da FAO em 1974 para os principais recursos (P13).

#### **- Construindo estruturas de administração pesqueira:**

Na época tínhamos uma estrutura em Brasília administrávamos 4 embarcações competindo uma com a outra para ver quem trabalhava mais; havia equipe de economia pesqueira, administração pesqueira, estatística pesqueira, tecnologia pesqueira, extensão pesqueira, pesca exploratória, e a parte de comercialização, eram 5 eixos de pesquisa, de conhecimento da atividade de pesca que são fundamentais para qualquer condução de programas, de políticas públicas para a gestão pesqueira. Tínhamos pessoas que pensavam a pesca, Ubirajara Tim, Getúlio Neiva, o grande Getúlio, tinha o Jovelino Muniz, pessoas que sabiam o que queriam; tínhamos uma grande ajuda de especialistas da FAO, davam cursos, íamos para fora também, foi na época que mandamos gente para o Japão, para a Inglaterra; tinha uma política de formação de pessoal também” (P21).

#### **- Descentralizando a estrutura (a capilaridade; a “ponta”. Relacionar com a categoria tamanho na APB):**

Vim p Itajaí em 1983 com a proposta de implantar o Cepsul, foi pelo Projeto PDP, da FAO, realizado pelo PNUD financiado pelo BID. Foi o embrião da gestão pesqueira no Brasil. Foi nessa época que se construíram as primeiras mentalidades, principalmente com relação ao conhecimento de técnicas de controle, enfim de regularização da pesca. Era a segunda fase do PDP, com 27 bases no Brasil, cada base tínhamos uma equipe de pesquisa instalada e eram bases eminentemente técnicas, eram vários programas, um era de administração de recursos pesqueiros (não se falava em gestão, apareceu depois), tínhamos um departamento de pesca exploratória e prospecção. Tinha uma base em Brasília, separado da SUDEPE, se iniciou no RJ



e depois se mudou p Brasília. Trabalhávamos com 4 barcos de pesquisa” (P21).