Enfoque Analítico da Gestão Integrada e Participativa do Patrimônio Costeiro

Katrina Brown
Emma L. Tompkins
W Neil Adger

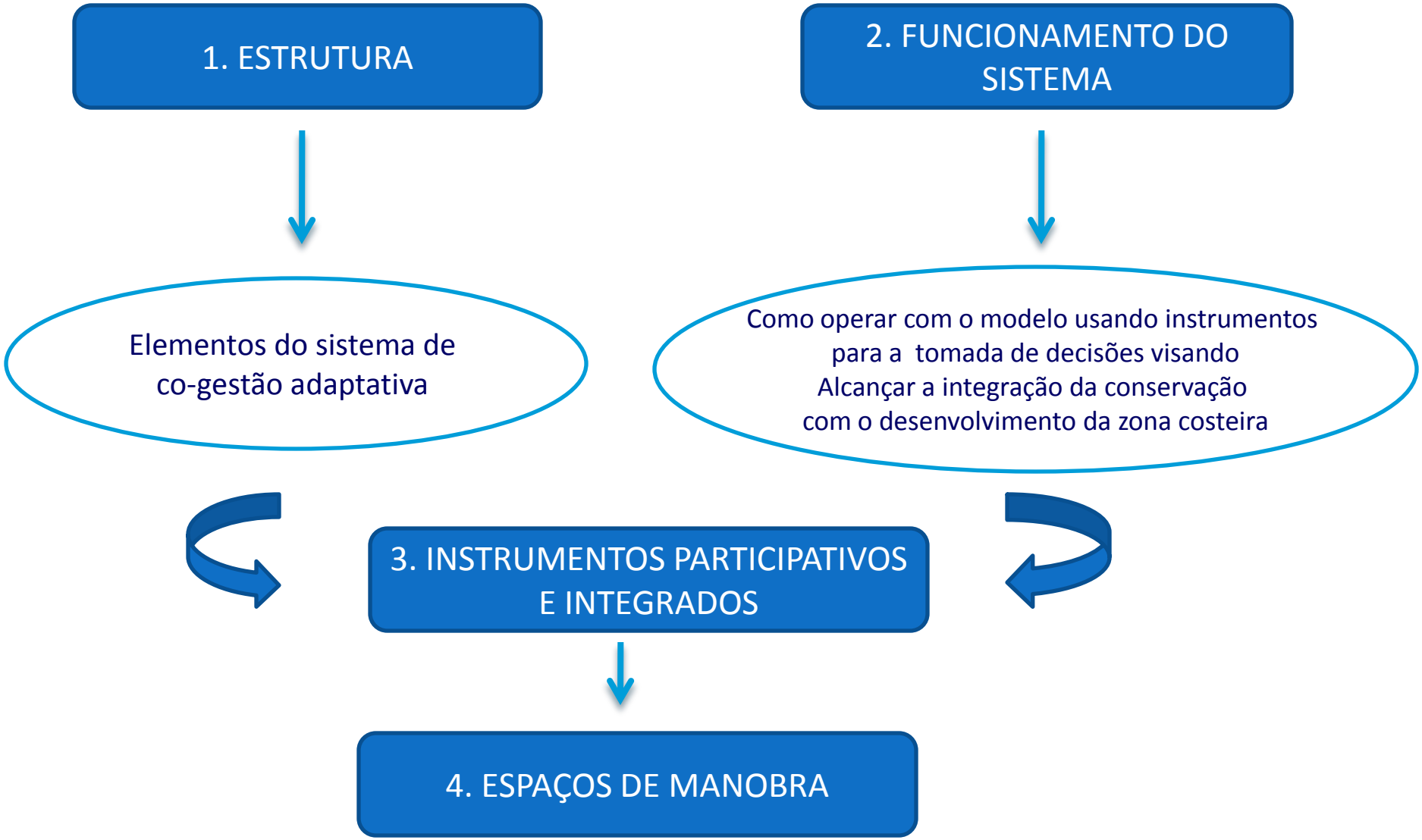
Making Waves

2002

OBJETIVOS

- Apresentar enfoque analítico da gestão integrada e participativa do patrimônio costeiro;
- Propor uma metodologia de planejamento e co-gestão adaptativa das zonas costeiras;
- Integrar conceitos de conservação e desenvolvimento na zona costeira.

Gestão Integrada e Participativa de Recursos Comuns na Zona Costeira

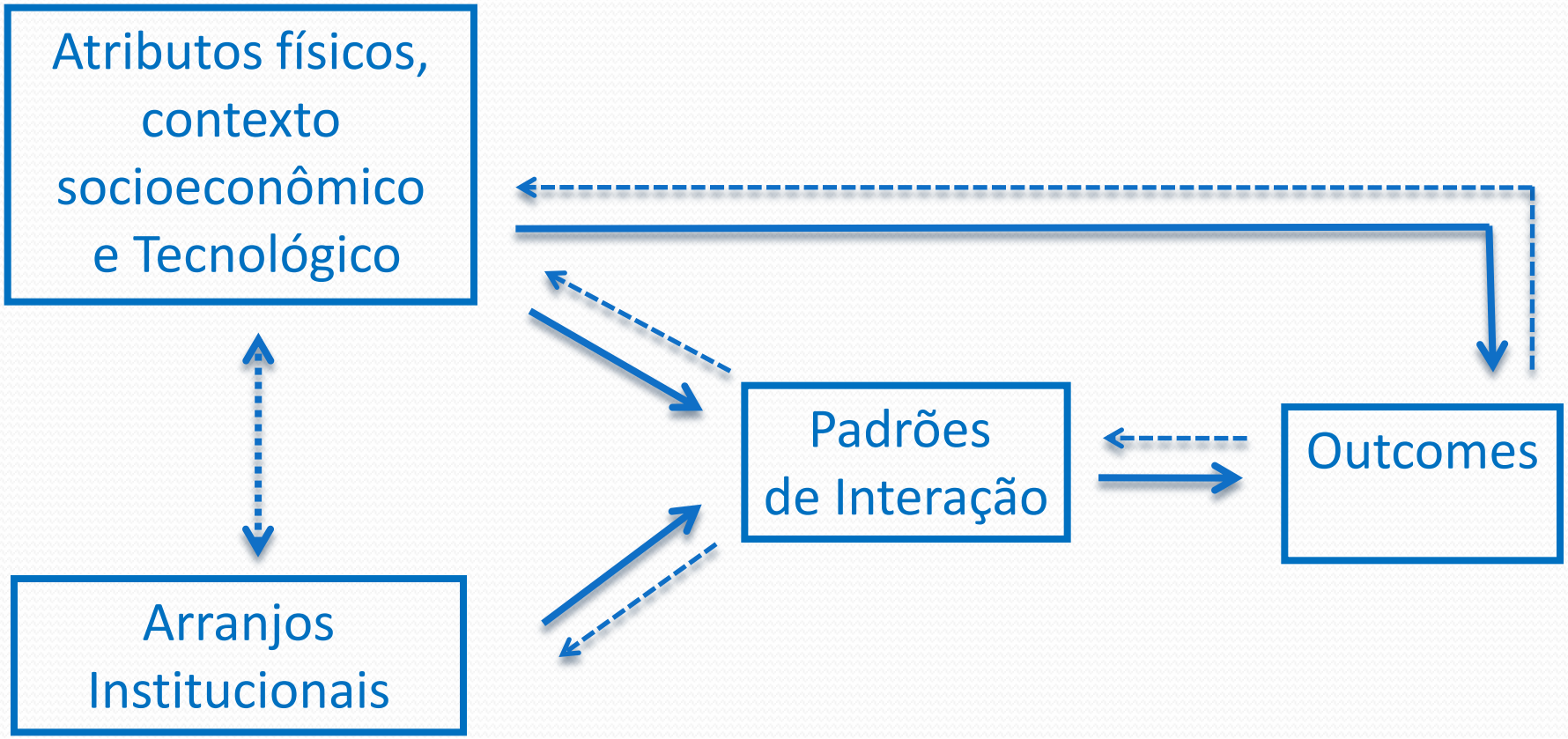


Gestão Integrada e Participativa de Recursos Comuns na Zona Costeira

1. ESTRUTURA

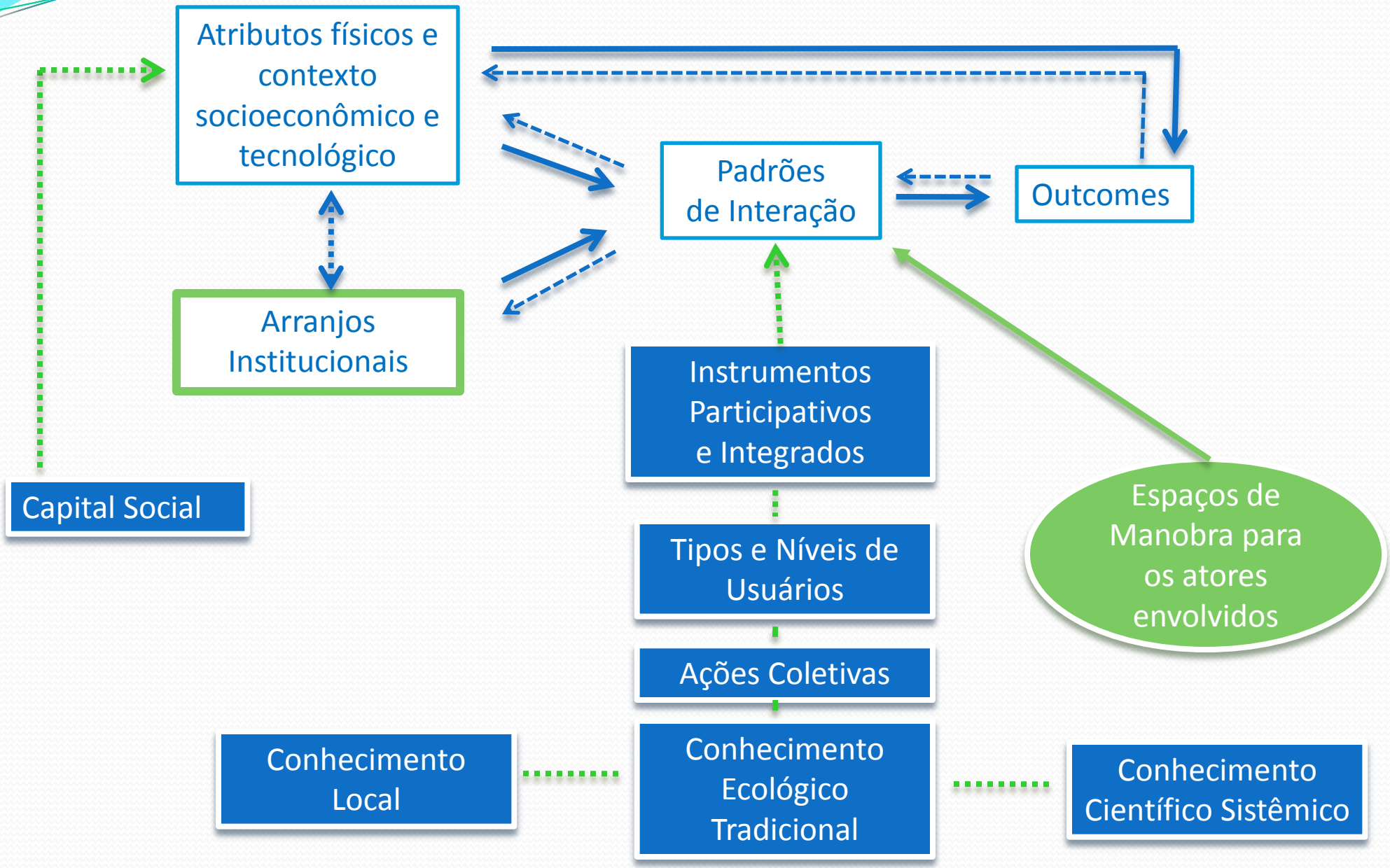
2. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA

1 e 2. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA

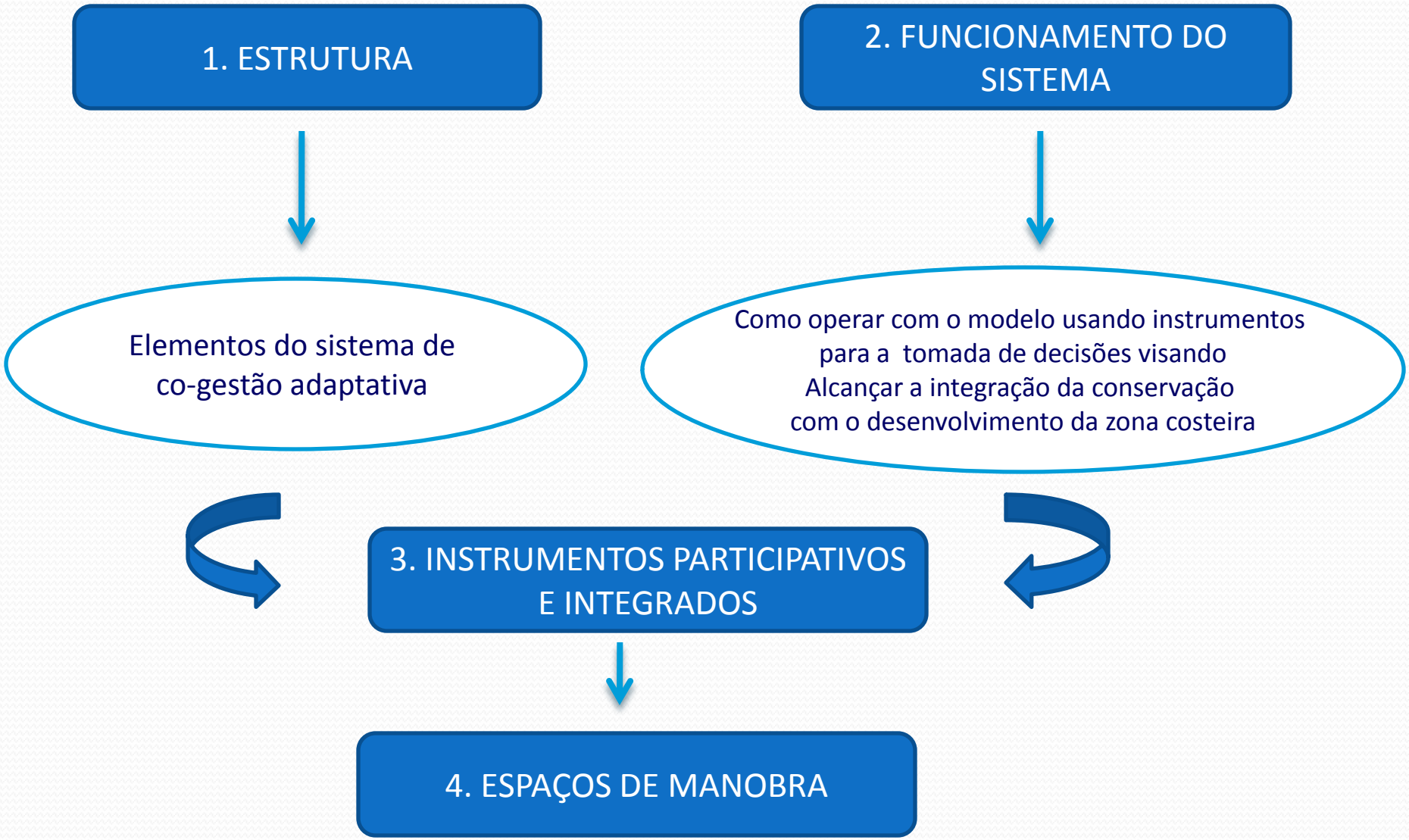


Modelo de Análise Oakerson (1992)

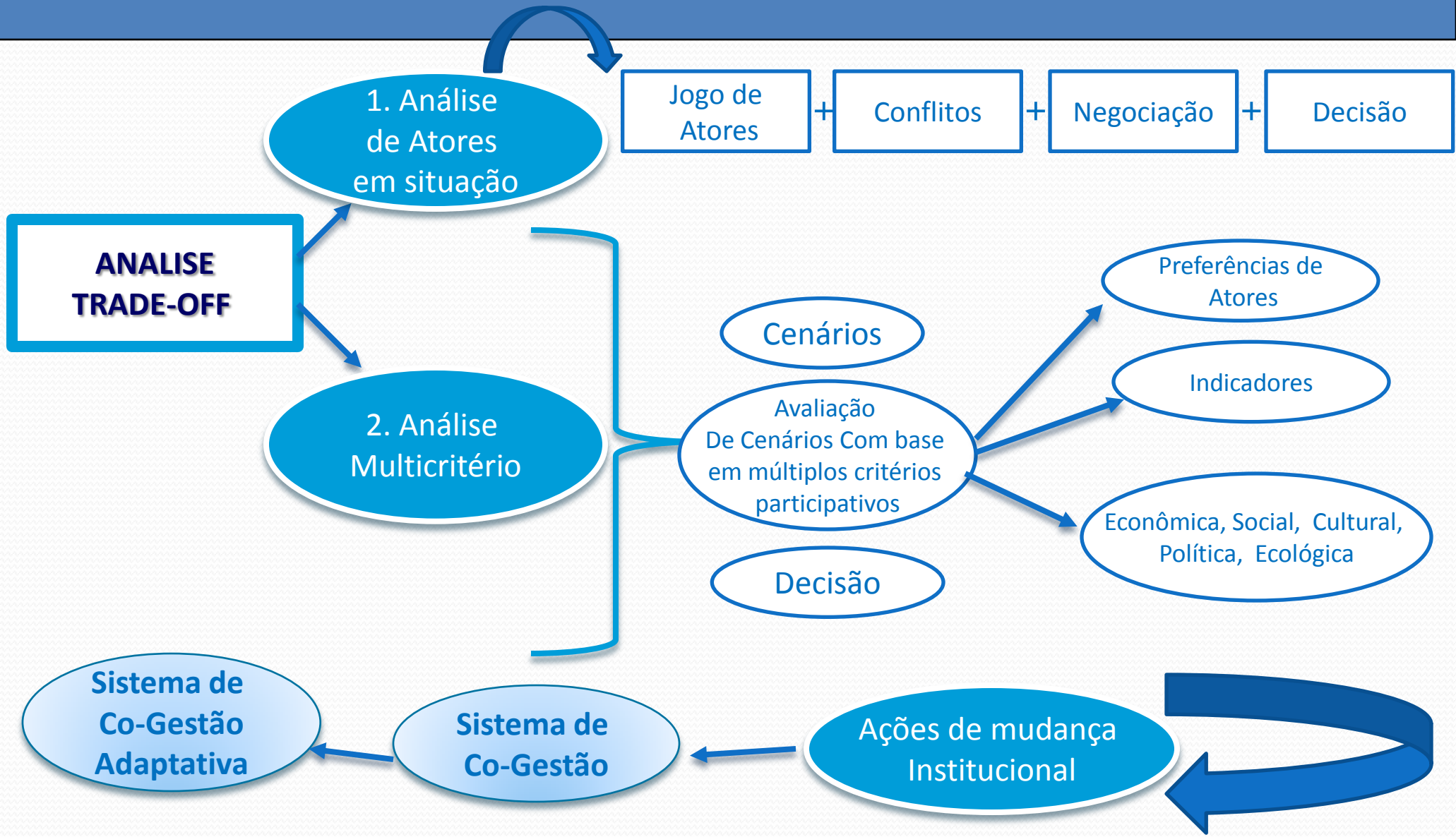
Modelo de Análise Oakerson (1992) Adaptado



Gestão Integrada e Participativa de Recursos Comuns na Zona Costeira



INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS E INTEGRADOS



COMPONENTES DOS INSTRUMENTOS DE APOIO PARA TOMADAS DE DECISÃO

Processo de tomada de decisão:

- 1) Identificação do problema;
- 2) Cenários possíveis;
- 3) Escolha do cenário desejado

COMPONENTES DOS INSTRUMENTOS DE APOIO PARA TOMADAS DE DECISÃO

- As decisões são tomadas de acordo com as preferências dos usuários - geralmente implícitas e subconscientes;
- Ferramentas de apoio de decisão podem:
  - Capacitar processos de tomada de decisão a serem mais transparentes e mais inclusivos;
  - Geram informações e soluções ou alternativas para o problema, e estabelecem uma explicação da estrutura e conteúdo da decisão;
  - Identificam diferentes *stakeholders* e seus papéis e funções.

COMPONENTES DOS INSTRUMENTOS DE APOIO PARA TOMADAS DE DECISÃO

1) Compreensão dos problemas da decisão ➡ avaliação de *stakeholders*, instituições e interesses variados no recurso;

2) Informação sobre possíveis opções alternativas;

3) Informação sobre os impactos dessas alternativas nos interesses de diferentes *stakeholders*;

4) Compreensão das preferências de diferentes *stakeholders* para a distribuição de custos-benefícios de qualquer decisão.

ANÁLISE *TRADE-OFF*

- Harmonização de usos com base em cenários e seus impactos possíveis
  - Permite a identificação dos atores e de suas preferências
  - Voltada para a modificação do sistema atual de gestão
  - É uma maneira de facilitar a busca de integração entre conservação e desenvolvimento
  - Esse esquema de análise é flexível

ANÁLISE *TRADE-OFF*

- Diferentes formas de conhecimento e informação são estruturadas, organizadas e analisadas
- Mas as decisões são atingidas por um número de diferentes técnicas de construções de consenso e resolução de conflitos.

ANÁLISE *TRADE-OFF*

- A técnica de identificação de *stakeholders* e a análise de multicritérios:
  - agrupa as diversas informações (quantitativas e qualitativas) para as tomadas de decisões
  - e classifica cenários de desenvolvimento com base nos valores dos *stakeholders.*

COMO FAZER ANÁLISE *TRADE-OFFS*?

- Por meio de análise do jogo de atores
  - Processo que visa identificar e descrever os interesses de todos os atores sociais envolvidos, direta ou indiretamente, na apropriação e na gestão de recursos naturais
  - Categoriza as informações e explica os possíveis conflitos que podem existir entre os grupos
  - Analisa áreas onde os *trade-offs* são possíveis

Quem são os atores sociais envolvidos?

- Indivíduos ou grupos que manifestam algum tipo de interesse ou alguma reivindicação no processo de apropriação e gestão de recursos naturais

- Incluem instituições governamentais e não-governamentais, comunidades tradicionais, universidades, instituições de pesquisa, agências de desenvolvimento, bancos e financiadores

ETAPAS DA ANÁLISE

COMO ENGAJÁ-LOS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO?

1º) Identificar quem são os *stakeholders*

2º) Categorizá-los entre grupos prioritários

3º) Explorar os conflitos

4º) Analisar quem deve ser incluído ou excluído da deliberação

5º) Utilizar técnicas de engajamento

6º) Entender as preferências dos *stakeholders*

7º) Informação pertinente nas tomadas de decisão

1º) IDENTIFICAR OS *STAKEHOLDERS*

- Há numerosos *stakeholders* em diferentes níveis que podem ser importantes para os tomadores de decisão ou que são influentes para os resultados das decisões

- Desenvolver mapas de interesses e influências

2º) CATEGORIZAR OS *STAKEHOLDERS* ENTRE GRUPOS PRIORITÁRIOS

- De acordo com os níveis relativos de:
  - *influência* (nível de poder que os *stakeholders* tem sobre o resultado de uma decisão)
  - e *importância* (refere-se ao grau no qual o *stakeholders* é o foco na decisão a ser tomada)

2º) CATEGORIZAR OS *STAKEHOLDERS* ENTRE GRUPOS PRIORITÁRIOS

- **PRIMÁRIOS**: têm pouca influência sobre os resultados das decisões de gestão, mas o seu bem-estar é importante para os tomadores de decisão

2º) CATEGORIZAR OS *STAKEHOLDERS* ENTRE GRUPOS PRIORITÁRIOS

- **SECUNDÁRIOS**: podem influenciar decisões, já que são responsáveis por elas e estão engajados nas decisões em execução, mas seu bem-estar não é prioridade

2º) CATEGORIZAR OS *STAKEHOLDERS* ENTRE GRUPOS PRIORITÁRIOS

- **EXTERNOS**: podem exercer uma influência significativa sobre os resultados de um processo, mas seus interesses não são importantes. Ex: grupos de Igrejas ou ONGs.

3º) EXPLORAR OS CONFLITOS

- Discórdia causada por uma oposição de valores ou necessidades

- Todas as sociedades, comunidades, organizações e relações interpessoais experenciam o conflito em um momento ou outro no processo de interação diária.

- Conflito não é necessariamente ruim, anormal ou disfuncional, ele é um fato da vida.

NATUREZA DO CONFLITO

1. *Falta de informação*: pode ser negociado através da coleta adicional de informação;

2. *Incompatibilidade de valores e crenças* de ordem religiosa e cultural

3. *Relações interpessoais*: normalmente ocorrem quando há concorrência por posições - podem ser negociadas com a intervenção de um mediador externo

4. *Interesses e necessidades :* área onde a gestão dos conflitos pode ser melhor utilizada

CONFLITOS

- Os usos de recurso específico podem causar conflitos na medida em que afeta outros usuários habilitados a usá-los.

- Entendendo quem são os *stakeholders* e quais são seus interesses é possível explorar seus conflitos.

- A teoria dos conflitos sugere que a identificação de conflitos de interesses é o passo inicial no processo de gestão de conflitos.

A GESTÃO DE CONFLITOS

- Primeiro devemos reconhecer o tipo de conflitos existentes na área
- Devemos tirar os elementos pessoais e centralizar nas necessidades e interesses de todos os grupos engajados
- Deverá levar em conta o estado emocional dos atores envolvidos, especialmente o seu grau de confiança e desconfiança tanto no processo em si, como nos outros participantes envolvidos
- Quando gerimos os conflitos temos duas situações: Apatia ou confrontos

GESTÃO DE CONFLITOS

CONSTRUÇÃO DE CONSENSO

- Fisher & Ury (1982) sugerem 4 passos centrais para a construção de consenso:

1) Separar as partes interessadas do âmbito do problema;
2) Focar nos interesses e não nas posições;
3) Gerar uma variedade de possibilidades antes de tomar uma decisão;
4) Deixar claro que o resultado será baseado num objetivo concordado entre as partes.

NEGOCIAÇÃO

- Uma alternativa é negociar com as partes interessadas para que eles cedam um pouco em relação as suas posições originais.

- Outra alternativa é explorar a percepção das diferentes partes (*stakeholders*) sobre a probabilidade de um cenário futuro.

4º) ANALISAR QUEM DEVE SER INCLUÍDO OU EXCLUÍDO DA DELIBERAÇÃO

CATEGORIA DE STAKEHOLDERS	REGRA PRÁTICA
Primários	Incluídos – devem sempre se manter interessados, comprometidos e participantes no processo
Secundários	Consultados – incluem gestores dos recursos e responsáveis pelas decisões, mas devem evitar se encontrar com os primários
Externos	Informados – sua presença pode inibir a discussão e colocar em risco a possibilidade de todos os stakeholders trabalharem juntos em um estágio posterior

5º) UTILIZAR TÉCNICAS DE ENGAJAMENTO

- O tipo de stakeholder vai definir o seu grau de engajamento no processo

- Todos os participantes devem ser tratados com igual respeito, sem levar em conta sua educação, qualificação ou habilidade para articular suas preferências e experiências

- Grande número de métodos:
  - Grupo focal, Entrevistas individuais e semi-estruturadas, Pesquisa informal, Questionário (cada uma para cada tipo de *stakeholders*)

  - Trabalhar com pequenos grupos de pessoas; focar numa base futura e comum; encorajar um atendimento e uma participação completa; incorporar o maior número possível de interesses; e assumir compromissos públicos de ação

PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

- Participação no processo:
  - *Passiva*: percebem o que está acontecendo ou já aconteceu
  - *Pela informação dada*: respondem questões por meio de questionários
  - *Pela consulta*: feita através de agentes externos
  - *Pelos incentivos materiais*
  - *Funcional*: formação de grupos para atingir determinados objetivos
  - *Interativa*: participam junto com os tomadores de decisão – métodos interdisciplinares e processos de aprendizagem
  - *Ativa*: iniciativas independentes de instituições externas

PROCESSOS INCLUSIVOS DELIBERATIVOS

- *Deliberação*: consideração cuidadosa ou discussão.
  - Tomadas de decisão ou planejamento exige interação social e debate.
  - Deliberação implica que posições diferentes de stakeholders são reconhecidas e respeitadas.
  - Visa:
    - Trazer algum tipo de transformação de valores ou preferências
    - Fomentar a negociação entre os participantes, a fim de chegar a uma decisão.
- *Inclusão* é a ação de incluir diferentes participantes no processo de deliberação
  - Objetivos: educativo, consensual,instrumental e conflitual

6º) ENTENDER AS PREFERÊNCIAS DOS *STAKEHOLDERS*

- Requer diálogos participativos para capacitar os *stakeholders* a:
  - Deliberarem
  - E discutirem a questão da gestão dos recursos

7º) GERAR INFORMAÇÕES PERTINENTES SOBRE IMPACTOS DE CENÁRIOS

- Para uma gestão eficiente é importante informações sobre os impactos dos cenários objetivando minimizar os conflitos.

- A informação é uma condição necessária (para a racionalidade) mas não suficiente para a qualidade das decisões.

  - E depende de outros critérios:

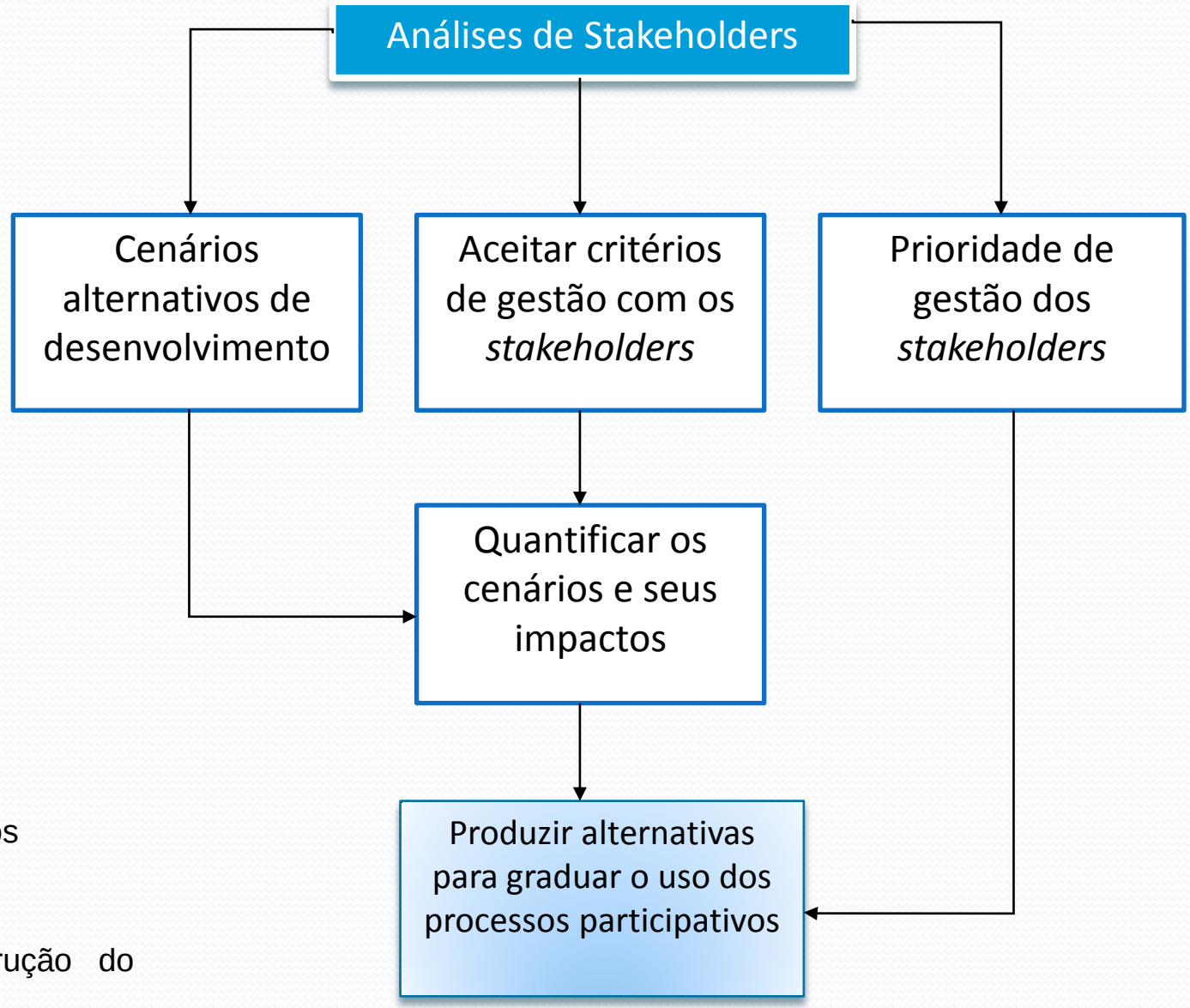
    - distribuição eqüitativa, eficiência e efetividade

    - E a legitimidade e a confiança produzidas pelos *stakeholders*.

ANÁLISE MULTI-CRITÉRIOS

- É usado como uma ferramenta para facilitar a deliberação de *stakeholders*
- Auxilia na construção de cenários
- Exige:
  - uma identificação de possíveis opções de desenvolvimento
  - e uma avaliação de impactos destas opções em um conjunto de critérios de gestão

MCA

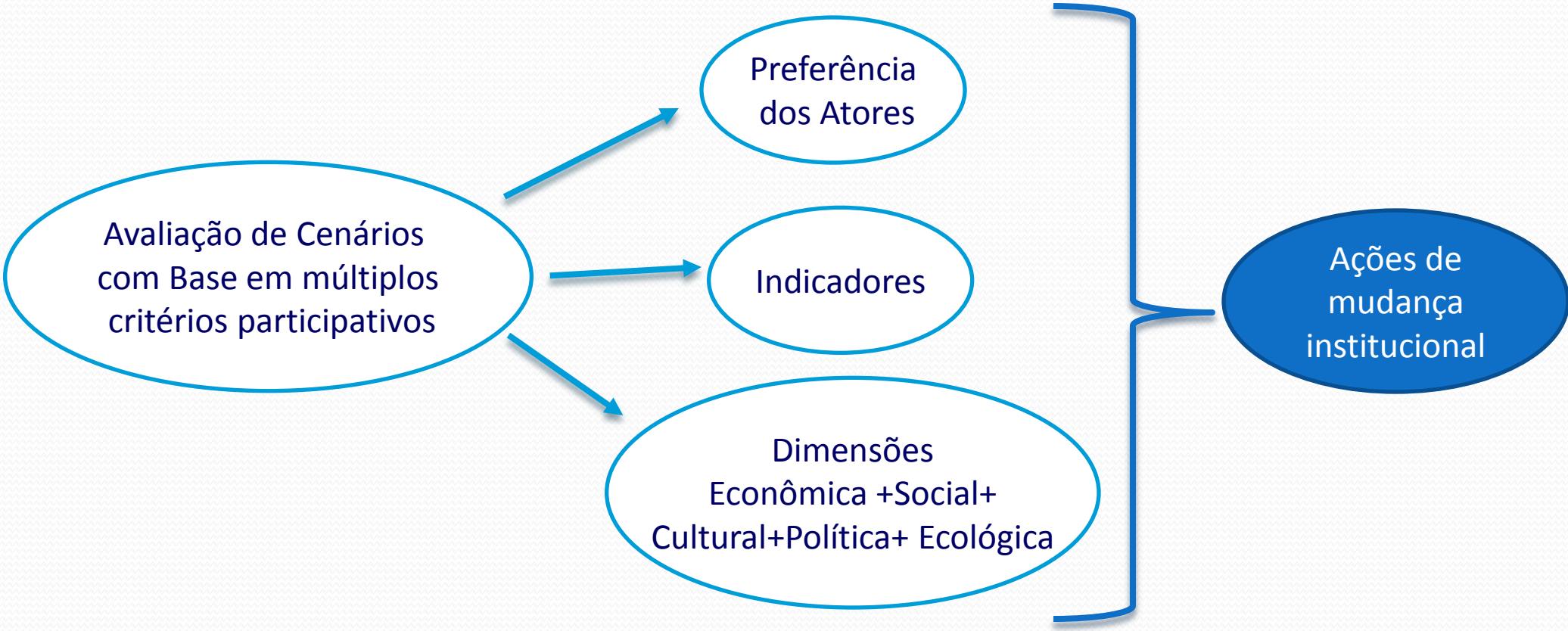


Análise *stakeholders*

Análises de Multi-critérios

Participação da construção do consenso

DESENHO DE CENÁRIOS ALTERNATIVOS DE DESENVOLVIMENTO



DESENHO DE CENÁRIOS ALTERNATIVOS DE DESENVOLVIMENTO

- Uso da análise de multicritério na escolha de um cenário
- Avalia o grau de influência dos atores envolvidos
- Identifica o peso dos possíveis cenários classificados
  - A inércia ou o fazer-nada também é um cenário possível
- Utiliza a análise de negociações (*trade-off*)

AÇÕES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

- Estudo de viabilidade do cenário a fim de gerar consenso
- O contexto político-institucional determina o sucesso da gestão integrada
- É necessário a existência de redes sociais para que haja oportunidade de aprendizado social
- Assim, aumenta-se o potencial para adotar novos arranjos institucionais que promovam a formação de um consenso.

SISTEMA DE CO-GESTÃO

- Forma de parceria na qual:
  - governo
  - comunidade de usuários dos recursos naturais no nível local
  - agentes externos
  - e outros atores sociais

Compartilham responsabilidades e autoridade para tomadas de decisão na gestão dos recursos.

SISTEMA DE CO-GESTÃO

- Pressupostos:
  - Participação ativa da comunidade,
  - Interação do governo, agentes externos (ONGs, Universidades e institutos de pesquisa) e outros atores sociais
  - E a devolução do poder do governo para o nível local.
- Objetivos:
  - Empoderar grupos sociais excluídos;
  - Encorajar mudanças políticas e sociais
- Características:
  - A estrutura organizacional é formal;
  - As lideranças e associados são intensamente participativos;
  - E o controle das tomadas de decisões podem ser centralizadas ou não.

SISTEMA DE CO-GESTÃO ADAPTATIVA

- Um processo que combina:
  - Elementos da abordagem de co-gestão e da abordagem de manejo adaptativo ou do “aprender a fazer fazendo”
  - Construção de novos conhecimentos a partir de conhecimentos e experiências anteriores, de forma iterativa.

INTEGRAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL
CONEXÕES INSTITUCIONAIS TRANSESCALARES

- **Integração horizontal** permeia diferentes setores, através do espaço;

- **Integração vertical** permeia as diferentes escalas, através dos vários níveis de organização política.

- A integração pressupõe o enfoque sistêmico

GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA - meios

- **Identificar os *Stakeholders* e seus interesses**
- **Entendimento de conflitos**
- **Confiança** (é um pré-requisito)
- **Transparência do processo** (co-gestão e processo consultivo, canais de informação e comandos devem ser entendidos por todos os grupos envolvidos)
- **Formas institucionais de apropriação (**Instituições formais e informais podem ser definidas pelas suas formas constitucionais e regulatórias, estruturas organizacionais, regras sociais e normas de comportamento)
- **Conhecimento compartilhado e legitimizado**
- **Sensibilidade para as dinâmicas dos ecossistemas** (maior conscientização e informação de instituições e gestão integrada podem ser usadas para promover a resiliência institucional e ecossistêmica)

DESAFIOS PARA INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO

- Os maiores desafios residem nos arranjos institucionais, no quadro legislativo e nas habilidades de organização dos stakeholders

- O desafio para uma gestão integrada é o desenvolvimento de uma abordagem que seja metodologicamente forte, transparente e entendido por todos os *stakeholders*.

- A participação comunitária na gestão não garante sua sustentabilidade.

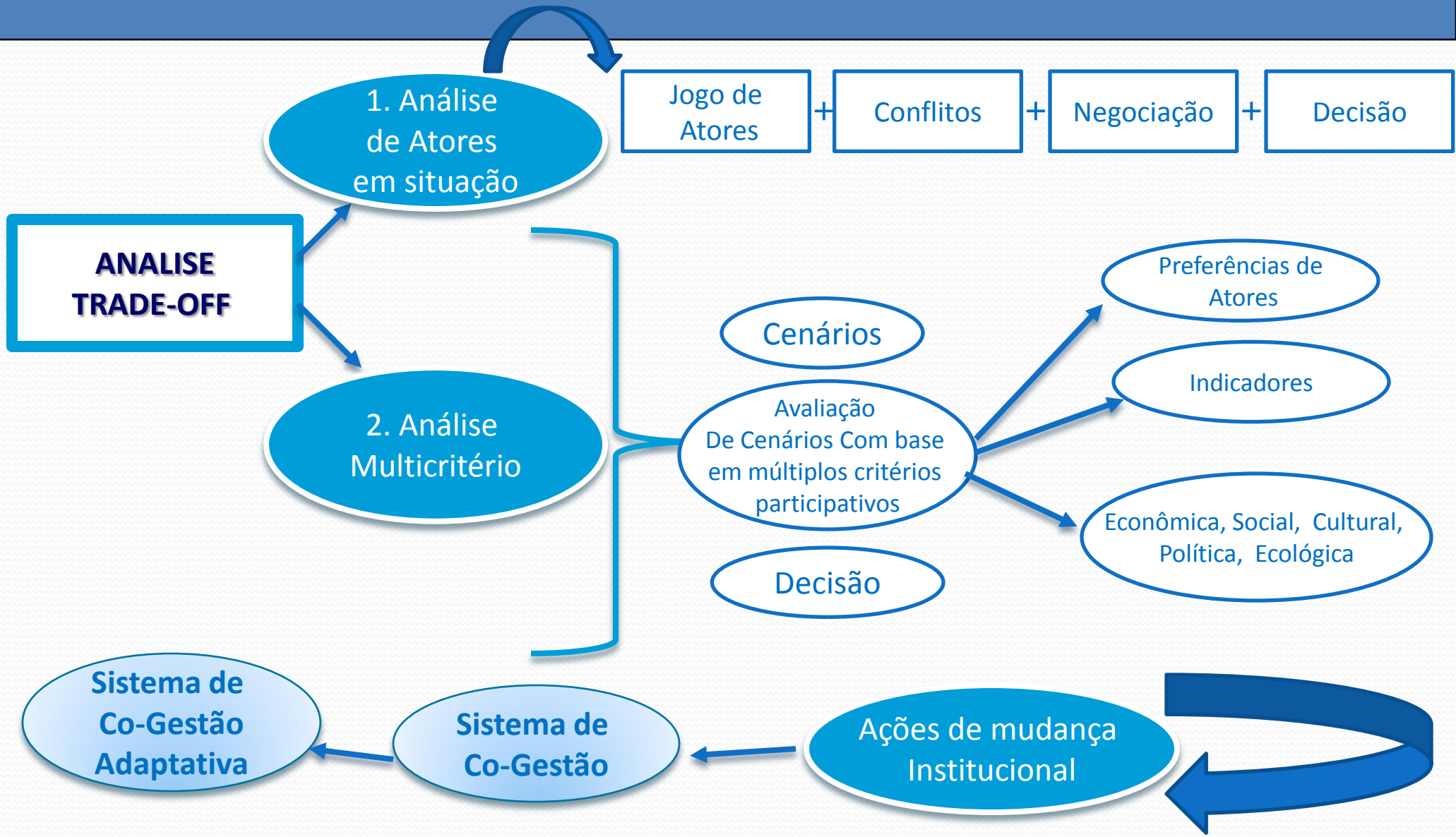
- O processo participativo:
  - Clareia o entendimento dos atores locais sobre os problemas de uso do recurso;
  - Capacita grupos locais;
  - Diminui conflitos;
  - Cria suportes para várias alternativas de gestão.

CONCLUINDO...

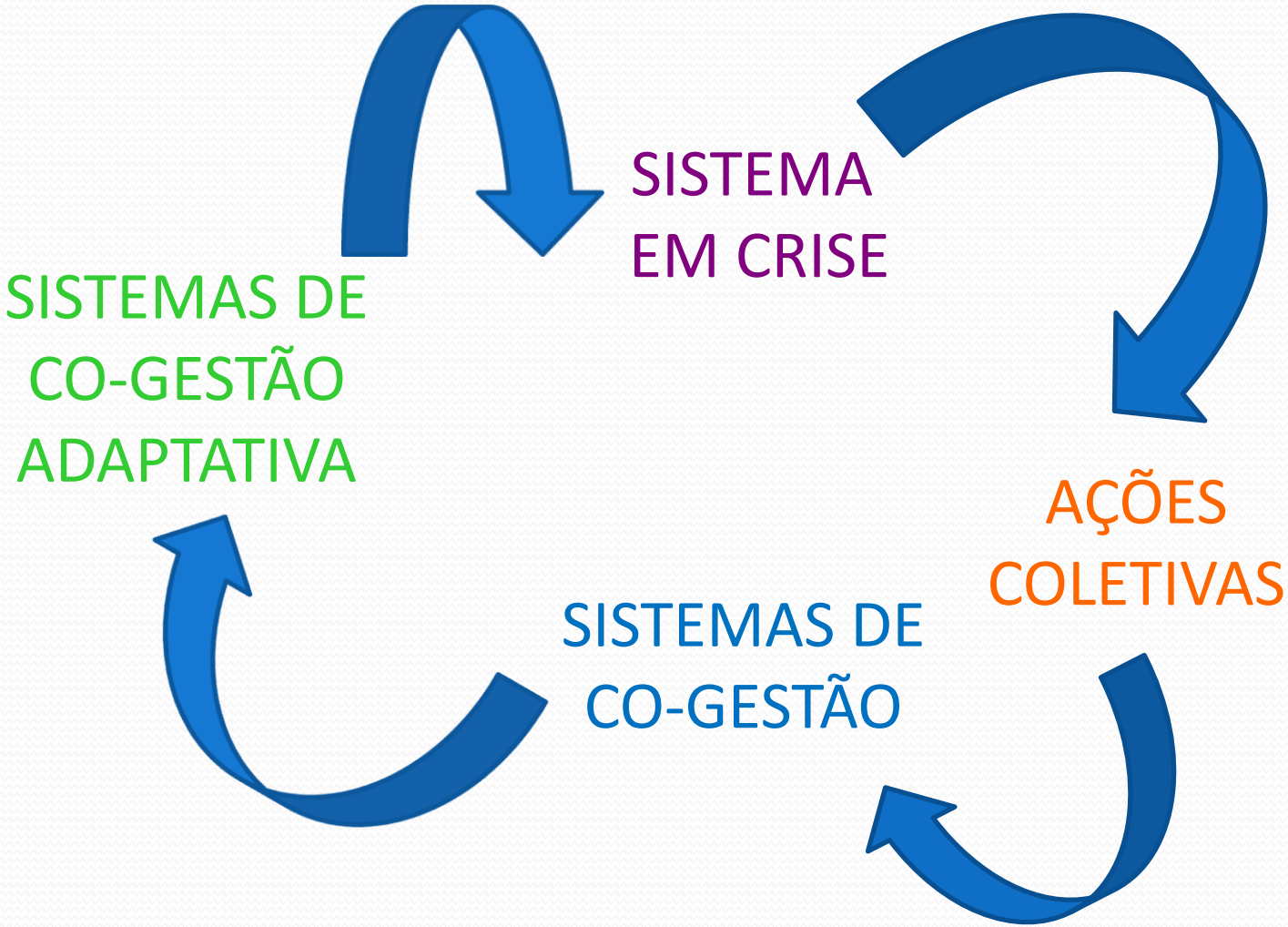
- A conservação dos recursos costeiros e seu desenvolvimento sustentável é mediado através de instituições, sistemas legais de regimes de apropriação e acesso aos recursos por diferentes usuários com seus múltiplos e conflitantes interesses

- O MODELO AQUI DELINEADO PROPÕE UM SISTEMA DE CO-GESTÃO ADAPTATIVA VOLTADA PARA UM OUTRO DESENVOLVIMENTO.

INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS E INTEGRADOS



FECHANDO O CICLO



Fazendo onda?

OUTCOMES
resultados/conseqüências

- Crise: Problemas Socioambientais na Zona Costeira.

  - Degradação Socioambiental;
    - Perda da Resiliência;
    - Perda da Capacidade Adaptativa
    - Problemas Sociais (exclusão, pobreza, violência, elitização do processo de desenvolvimento)

- Existência de sistemas virtuosos, inovações

ATRIBUTOS FÍSICOS E CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E TECNOLÓGICO

- **DESCRIÇÃO DA ÁREA**

- Aspectos Físicos e Biológicos
  - Unidades ambientais
  - Trajetória de desenvolvimento
  - Potencial ecossistêmico

- Contexto Socioeconômico
  - Cooperativas, formas de organização, circuito de comercialização, tipo de economia (informal e real)

- Tecnologias de Uso
  - Inovações tecnológicas
  - Tecnologias usadas
  - Conflito fundiários
  - Modos de apropriação

ARRANJOS INSTITUCIONAIS

- Regramento Institucional (formal e informal)
  - Legislação (Constituição, Política Pública, Leis, Decretos, Resoluções)
  - Organizações Institucionais (IBAMA, MMA, SEAP)
  - Regimes de apropriação e parâmetros para a gestão
  - Organizações da Sociedade Civil
  - Organizações Informais
  - Mecanismos para a participação, integração, resolução de conflitos, negociação e monitoramento contínuo.

PADRÕES DE INTERAÇÃO

- Análise do Jogo de Atores
  - As ações coletivas
  - Como funciona o sistema de gestão
  - Atores envolvidos
  - Representações
  - Conflitos e Cooperações
  - Interações
  - Modos de apropriação e de gestão
  - Comunicação da informação pertinente

- Variáveis Chaves
  - Percepções, visões de mundo, crenças, atitudes e práticas de uso e gestão dos usos e memória social da história ecológica.
  - Contexto Sócio Econômico e Tecnológico em relação com o contexto ecológico
  - Contexto Institucional

CAPITAL SOCIAL

- Certas características da organização social, tais como: relações de confiança, normas compartilhadas e funcionamento em rede.
  - Instituições locais e formas de organização local que favorece as trocas solidárias
  - Domínio da economia informal e da ajuda mútua
  - Regras informais antigas que mantinham a comunidade coesa
  - Hábitos cotidianos, maneira de viver
  - Instituições que são introduzidas e que se tornam indutoras destes processos.

INSTITUIÇÕES NA ZONA COSTEIRA

- Princípios da Governança dos Recursos Costeiros

- Governança neste contexto refere-se ao quadro (ou estrutura) do sistema social e econômico e as estruturas políticas e legal (jurídica) pelas quais a zona costeira é gestionada.

CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

- Códigos de conduta socialmente construídos que definem práticas, atribuem papéis e norteiam as interações de indivíduos e grupos

- Regras em Uso

FORMAIS	INFORMAIS
Podem ser agrupadas em duas áreas: Regras constitucionais e Regulação: Legislação em geral (PNMA, PNGC, Código Florestal) Estrutura Organizacional: Agências, Órgãos Ambientais (MMA, IBAMA, Secretarias Estaduais e Municipais) Incluem também toda a legislação nacional, estadual, municipal e a regulação internacional.	Normas de comportamento, convenções e condutas auto-impostas) e suas características de execução Os usuários tem interesses ou objetivos similares: Setor privado, sociedade Civil, Associações, Fóruns de Agenda 21 Local, Colônias de Pesca. Apresentam estruturas de organização menos rígidas que as instituições formais. São mais fáceis de se adaptarem

TIPOS E NÍVEIS DE USUÁRIOS

- Usuários “Stakeholders”
- Pessoa ou organização ou grupo com interesses nos recursos.
  - Inclui pessoas com poder para controlar o uso e a gestão do recurso
  - ou com nenhum poder para controlar o uso e a gestão dos recursos mas são afetados pela mudança de uso ou gestão dos recursos.
  - Varia no grau de influência e importância.

AÇÕES COLETIVAS

- Ações coletivas são aquelas tomadas por um grupo em busca de interesses observados, com o qual benefícios mútuos podem ser alcançados por indivíduos cooperando, ao invés de trabalharem um contra o outro, a fim de alcançar um resultado.

A ação coletiva é favorecida:

1) Fronteiras físicas do recurso bem definidas

2) Se os usuários são residentes na localidade do recurso

3) Quanto maior a demanda por produtos (*outputs*) e a confiança no recurso, maior a chance de uma gestão da propriedade comum ser bem sucedida.

4) Quanto melhor definido o grupo de usuário, maior a chance de sucesso.

AÇÕES COLETIVAS

- Como as ações coletivas podem ser promovidas mediante o empoderamento dos atores ?

1. A natureza do recurso em si;
2. Aplicação de tecnologias;
3. Relação entre recursos e grupos de usuários;
4. As características dos grupos de usuários;
5. Relação entre usuários, o estado e os sistemas legais;
6. As relações entre os *stakeholders* são centrais para o sucesso.

CONHECIMENTO LOCAL

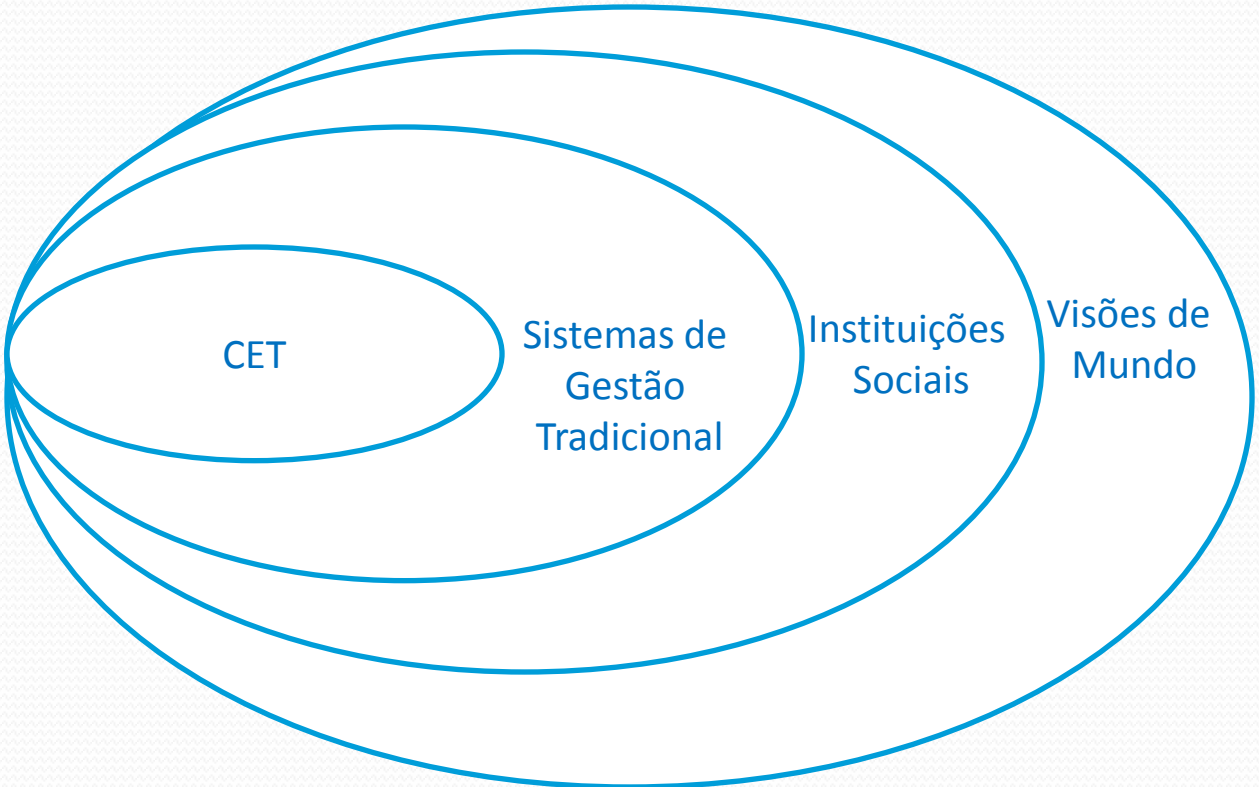
Tipo de conhecimento baseado em:

- Observações locais feitas por usuários dos recursos naturais num dado contexto socioecológico

- Difere do conhecimento tradicional pelo fato de não ser transmitido de geração a geração.

CONHECIMENTO ECOLÓGICO TRADICIONAL

- Conjunto cumulativo de saberes, crenças e práticas gerado por populações tradicionais – indígenas, pescadores, quilombolas, agricultores, seringueiros – no bojo de processos adaptativos e transmitido de geração a geração, sobre as relações dos seres vivos (inclusive humanos) entre si e com seu meio ambiente.



CONHECIMENTO CIENTÍFICO SISTÊMICO

- Abrange o conhecimento experimental e verificável por meio do emprego de instrumentos, técnicas e recursos de observação e aferição cujos resultados são aproximados exatos e verificáveis.

- O pesquisador deve ser sensível com capacidade de criação e deve conectar a racionalidade com outros níveis, formando um ser integral.

3. INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS E INTEGRADOS

- Análise *Trade off* – Harmonização de usos com base nos cenários e seus impactos possíveis:

  - Análise de Atores em situação
  - Análise Multicritério

4. ESPAÇOS DE MANOBRA

- Diagnóstico de Obstáculos, Limites e Potencialidades
- Construção de Cenários
- Desafios
- Condições de Viabilidade
- Pactuação